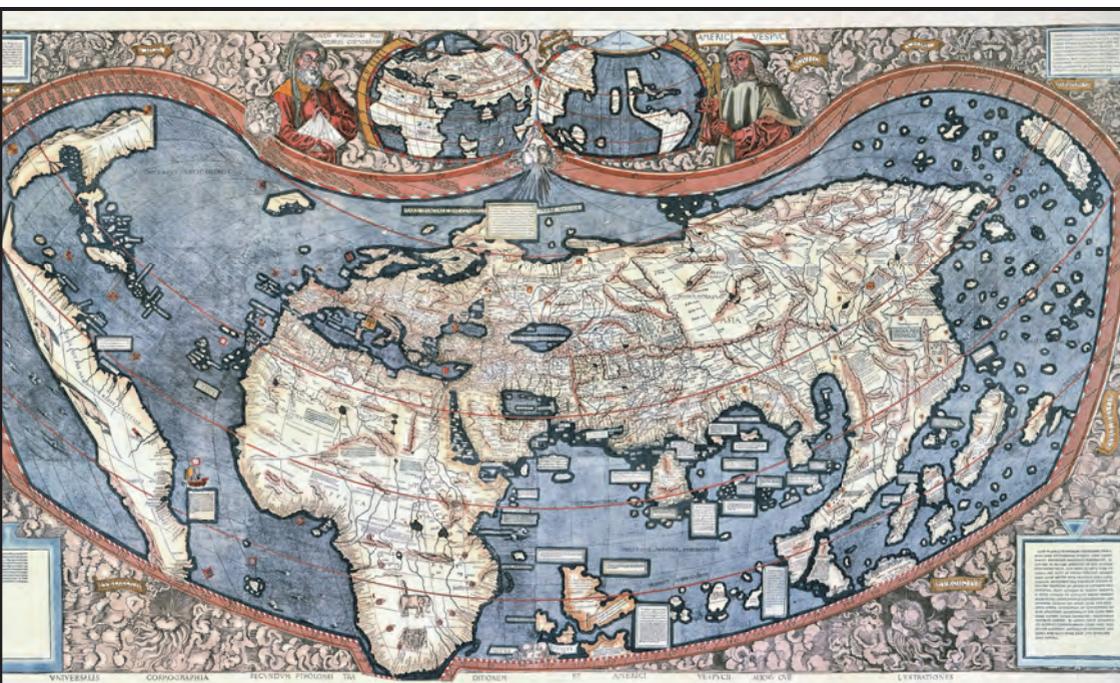


Quaderni

di Scienze Politiche

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



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



26
2024

Quaderni

di Scienze Politiche

26

2024

Anno XIII - 26/2024

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.6.2011

Rivista di Classe A per i Settori Concorsuali 14/B1 – Storia delle dottrine e delle istituzioni politiche e 14 B/2 – Storia delle relazioni internazionali, delle società e delle istituzioni extraeuropee

DIRETTORE RESPONSABILE

Massimo de Leonardis (Università Cattolica del Sacro Cuore)

COMITATO EDITORIALE

Mireno Berrettini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Francesco Bonini (Rettore Libera Università Maria Santissima Assunta, Roma), Barbara Lilla Boschetti (Università Cattolica del Sacro Cuore), Giuliano Caroli (Università Cusano, Roma), Rosa Caroli (Università Cà Foscari, Venezia), AntonGiulio de' Robertis (Università degli Studi di Bari Aldo Moro), Alessandro Duce (Università di Parma), Massimiliano Guderzo (Università di Siena), Umberto Morelli (Università di Torino) †, Giuseppe Parlato (Università Studi Internazionali di Roma), Luca Ratti (Università Roma Tre), Carola Ricci (Università di Pavia), Gianluigi Rossi (Sapienza Università di Roma), Ferdinando Sanfelice di Monteforte (Università di Trieste), Andrea Santini (Università Cattolica del Sacro Cuore), Andrea Ungari (Università degli Studi Guglielmo Marconi, Roma)

INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Alessandro Campi (Università degli Studi, Perugia), Paolo Colombo (Università Cattolica del Sacro Cuore), Jason Davidson (Università Mary Washington), Alan P. Dobson (Swansea University) †, Oreste Foppiani (European University Institute, Firenze), Michael Germann (Martin Luther Universität, Halle-Wittenberg), David G. Haglund (Queen's University, Kingston), Hubert Heyriès (Université Paul Valéry, Montpellier 3) †, Bahgat Korany (American University of Cairo), Antonio Marquina Barrio (Universidad Complutense, Madrid), Richard Overy (Università di Exeter), Damiano Palano (Università Cattolica del Sacro Cuore), Vittorio Emanuele Parsi (Università Cattolica del Sacro Cuore), Riccardo Redaelli (Università Cattolica del Sacro Cuore), Luca Riccardi (Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale), Guido Samarani (Università Cà Foscari, Venezia), Maurizio E. Serra (Ambasciatore d'Italia e Accademico di Francia, Parigi-Roma), Georges-Henri Soutou (Président de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, Parigi), Krzysztof Strzalka (Ambasciatore e Docente Università Jagellonica di Cracovia), Stanislav L. Tkachenko (Università di San Pietroburgo), Mark Webber (Università di Birmingham)

SEGRETARIO DI REDAZIONE

Davide Borsani (Università Cattolica del Sacro Cuore)

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

© 2025 **EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica**

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215

e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (*produzione*); librario.dsu@educatt.it (*distribuzione*)

web: <https://libri.educatt.online/>

ISBN edizione cartacea: 979-12-5535-372-0

ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7

ISSN: 2532-5302

ISSN edizione online: 2532-5310

Indice

Introduzione.....	5
di MASSIMO DE LEONARDIS	
La NATO dalla Guerra Fredda alla guerra in Ucraina.....	9
di FRANCESCO MARIA TALÒ	
La NATO e l' <i>international liberal order</i>	15
di ANTONGIULIO DE' ROBERTIS	
Settantacinque anni di Alleanza Atlantica tra successi, fallimenti e seri problemi.....	17
di MASSIMO DE LEONARDIS	
L'evoluzione della NATO e le sfide alla sicurezza euro-atlantica	35
di ANDREA ROMUSSI	
Quali fondi per quali armi? L'Alleanza Atlantica fra impegni finanziari e dibattito sulle capacità	41
di GIANLUCA PASTORI	
Il baluardo incrinato: Russia, NATO e la fragile stabilità europea nel contesto della sicurezza globale.....	65
di FRANCESCO RANDAZZO	
La NATO e le priorità dell'Italia a settantacinque anni dalla firma del Patto Atlantico.....	95
di MARCO PERONACI	
<i>Chinese Dream</i> : ordine internazionale e rapporti con gli Stati Uniti nella politica estera di Xi Jinping (2012-2024).....	105
di PAOLO WULZER	
La "minaccia fantasma": la Repubblica Popolare Cinese nell'elaborazione politico-strategica della NATO.....	121
di MIRENO BERRETTINI	

La Cina guarda alla NATO. Le relazioni tra Pechino e l'Alleanza dalla fine della Guerra Fredda.....	135
di BARBARA ONNIS	
La NATO e la Cina: dalla <i>cooperative security</i> alla nuova competizione globale.....	157
di ANDREA CARATI	
L'Unione Europea, la NATO e lo <i>Strategic Compass</i>	171
di SILVIO BERARDI	
Verso il «Mediterraneo globale»? La proiezione oltremare dell'Italia (1979-2024)	187
di DAVIDE BORSANI	
Il ritorno del conservatorismo trumpiano e le prospettive per l'Italia nel quadrante transatlantico.....	209
di SIMONE ZUCCARELLI	
La NATO tra sfide globali e adattamento strategico	225
di GIORGIO BATTISTI	
Gli Autori	235

La NATO e la Cina: dalla *cooperative security* alla nuova competizione globale

di ANDREA CARATI

Abstract – *Over the past three decades, the Atlantic alliance has undergone a profound transformation, during which both NATO's strategic posture and the perception of security threats have evolved. In the immediate period following the end of the Cold War, the dominant strategic vision within the Euro-Atlantic community was inspired by the concept of "cooperative security." However, over the last two decades, NATO has responded to emerging threats by returning to a more traditional and competitive political-strategic approach. Within this framework of transformation, China has gradually assumed an increasingly prominent role in the Alliance's reflection and strategic documents. This essay outlines two prevailing approaches through which NATO has addressed the threats posed by China: a minimalist approach, more focused on preserving the Eurocentric nature of the Alliance, and a maximalist approach that identifies China as one of the priorities for the security of NATO countries. To date, neither approach has unquestionably prevailed over the other; instead, the Alliance's policies and strategic planning have followed an intermediate path, privileging pragmatism over rigid ideological choices.*

Keywords: NATO, Cooperative security, China

Nel quadro delle organizzazioni internazionali multilaterali deputate alla gestione della sicurezza internazionale, la NATO ha avuto un ruolo da protagonista nelle relazioni internazionali del periodo successivo alla fine della Guerra Fredda. Nel cosiddetto 'momento unipolare'¹, nel quale la leadership globale degli Stati Uniti è rimasta incontrastata, l'alleanza ha garantito una gestione della sicurezza multilaterale e inclusiva. Per tutti gli anni Novanta e oltre il concetto di *cooperative security* ha infatti dominato il dibattito dentro la NATO e fra gli esperti di sicurezza internazionale.

¹ C. Krauthammer, *The unipolar moment*, "Foreign Affairs", vol. 70 (1990), n. 1, pp. 23-33; C. Krauthammer, *The unipolar moment revisited*, "The National Interest", vol. 70 (2002), pp. 5-18.

In questo quadro, le principali minacce alla sicurezza sembravano provenire principalmente da Stati deboli, o addirittura ‘falliti’, e da instabilità interne o regionali per i quali la NATO ha messo a punto una serie di strumenti di *crisis management*. Le rivalità o la competizione fra grandi potenze sembrava appartenere al passato. Negli ultimi due decenni, tuttavia, l’emersione o il ritorno del protagonismo di potenze che sfidano l’ordine egemonico a guida americana² – la Federazione russa, la Repubblica popolare cinese e più in generale Paesi emergenti come l’India o il Brasile – hanno riportato la NATO a una dimensione di sicurezza tradizionale, sempre più lontana dall’approccio alla sicurezza cooperativa degli anni Novanta. In questo processo di trasformazione, l’alleanza ha manifestato una crescente attenzione politica e strategica alla Cina e al tipo di minacce che può porre alla sicurezza dei Paesi membri. Un’attenzione del tutto inedita rispetto ai primi quindici anni successivi al crollo del Muro di Berlino.

Il saggio ripercorre brevemente il passaggio dalla *cooperative security* al ritorno della competizione fra grandi potenze nelle politiche della NATO, per concentrarsi in particolare sulla crescente attenzione riservata alla Cina. Dall’analisi emergono due approcci alle minacce poste da Pechino: il primo può essere definito minimalista e principalmente teso a preservare il carattere eurocentrico dell’alleanza; il secondo, definito per differenza come massimalista, reputa centrale la sfida posta dalla Cina ai Paesi NATO. Si ritiene che l’alleanza abbia finora adottato una postura intermedia fra i due, evitando sia scelte di campo nette che rigidità diplomatico-strategica. I paragrafi successivi si concentrano, dunque, sull’ascesa e tramonto della sicurezza cooperativa, sull’attivismo cinese in aree di rilevanza per la sicurezza della NATO, sugli approcci minimalista e massimalista e, infine, sulla via intermedia intrapresa dall’alleanza finora per fronteggiare la minaccia cinese.

La NATO dalla *cooperative security* al ritorno all’alleanza tradizionale

Il primo decennio successivo alla fine della Guerra Fredda, soprattutto se osservato dalla congiuntura internazionale attuale, rappresenta

² J. Sciutto, *The return of great powers. Russia, China, and the next world war*, New York, 2024.

un momento di stabilità internazionale inedito: la fine della reciproca minaccia nucleare, la posizione incontrastata degli Stati Uniti al vertice dell'ordine internazionale liberale, l'accelerazione dei processi di integrazione europea sono stati al centro di una stagione di sicurezza del tutto eccezionale per la NATO (e più in generale per l'Occidente)³. La politica di potenza che per secoli aveva dominato le relazioni internazionali dall'età moderna fino al confronto bipolare sembrava tramontare, lasciando il passo a un mondo globalizzato, interdipendente e in grado di gestire le dispute internazionali attraverso meccanismi istituzionali sovranazionali multilaterali⁴. Lo stato di iper-sicurezza in cui si sono trovati gli Stati Uniti e i loro alleati dopo il crollo dell'Unione Sovietica ha persino visto balenare l'ipotesi di uno scioglimento della NATO, considerata per l'appunto uno strumento del passato e fondamentalmente inadatta al nuovo contesto post-bipolare⁵.

Il concetto con cui si interpretò il ruolo della NATO nel nuovo sistema internazionale è stato quello di *cooperative security*, abbracciato da entrambe le sponde dell'Atlantico negli anni dell'amministrazione Clinton (1993-2001)⁶. Le novità rispetto alla nozione più tradizionale di sicurezza nazionale erano essenzialmente quattro. In primo luogo, come suggerisce la locuzione stessa, cooperazione e sicurezza non sono intesi come opposte o alternative. La prima alimenta la seconda invece che diluire il controllo politico della sicurezza nazionale.

In secondo luogo, il concetto di sicurezza cooperativa presuppone un nuovo contesto internazionale in cui i processi di profonda interdipendenza a livello globale non riguardano solo le dimensioni economico-finanziarie o commerciali ma anche le interazioni politiche. La gestione della sicurezza, in un'arena politica allargata e fortemente interconnessa, non può più essere confinata a livello nazionale ma deve costantemente agire in una rete di interazioni

³ A. Colombo, *Il governo mondiale dell'emergenza. Dall'apoteosi della sicurezza all'epidemia dell'insicurezza*, Milano, 2022.

⁴ E. Newman, *A crisis of global Institutions? Multilateralism and international security*, London, 2007.

⁵ J. Clarke, *Replacing NATO*, "Foreign Policy", vol. 93 (1993), pp. 22-40.

⁶ C.M. Kelleher, *A Renewed Security Partnership? The United States and the European Community in the 1990s*, "The Brookings Review", vol. 11 (1993), n. 4, pp. 30-35; B.J. Talbot, *Cooperative security in the era of United States primacy: Exploring the leader-follower relationship during coalition operations*, Denver, 2003.

allargate. Quanto maggiore è l'interdipendenza politico-strategica, tanto più la sicurezza nazionale viene a dipendere da quella internazionale e, dunque, il governo di quest'ultima è essenziale per le garanzie di sicurezza anche a livello nazionale.

In terzo luogo, nel sistema post-bipolare la stessa realtà della pace e della stabilità internazionale sono concepiti come beni indivisibili. Da un lato, è la stessa globalità del sistema a rendere impossibile per lo Stato provvedere alla propria sicurezza in modo isolato, senza contribuire al miglioramento dell'ambiente internazionale nel suo insieme. La sicurezza nazionale poteva essere perseguita autonomamente, a detrimento di quella di altri Stati in passato, in un mondo in cui pesavano le distanze e in cui le società e le economie erano maggiormente divise su base nazionale. Nel XXI secolo quel tipo di politiche non hanno più efficacia se sconnesse dal contesto globale. Dall'altro lato, le nuove minacce internazionali – dal terrorismo agli Stati falliti, dalle guerre cibernetiche alle sfide climatiche – hanno una natura transnazionale senza precedenti. In sintesi, non sono minacce che si possono affrontare autonomamente a livello nazionale, la cooperazione internazionale diventa dunque una componente ineludibile della sicurezza.

Infine, proprio con la fine delle ideologie e il trionfo del liberalismo a livello globale, il multilateralismo diviene il prisma di una nuova governance. Per la prima volta si ritiene che le Nazioni Unite possano finalmente esercitare il loro ruolo di sicurezza collettiva. Al loro fianco i processi di integrazione europea (nei quali di nuovo il governo nazionale sembra diluirsi a favore di organi post- e trans-nazionali) e delle alleanze regionali, come la NATO. Alleanze però informate non più a un vecchio concetto di *hard security* militare, intrappolata in un gioco a somma-zero costantemente competitivo, ma piuttosto a un gioco virtuoso di moltiplicatore di sicurezza cooperativa.

Il risultato concreto del concetto di *cooperative security* per le politiche della NATO è stato quello di inaugurare dai primi anni Novanta una serie di partnership, quantitativamente e qualitativamente senza precedenti⁷. La cosiddetta *open door policy* dell'alleanza, la quale non ha riguardato solo e solamente l'allargamento ma

⁷ E. Håkan – J.H. Matlary – M. Petersson (eds), *NATO: The power of partnerships*, Basingstoke, 2011.

un'infinità di accordi e partenariati in ogni quadrante regionale del sistema internazionale⁸. Quel che qui interessa sottolineare è la marginalità che il confronto e la competizione fra grandi potenze riveste in questo periodo dominato dall'approccio della sicurezza cooperativa. Non solo, se in questa fase gli scenari futuribili mettono in conto che le minacce possano emergere dalla riunificazione della Germania o dalla crescita economica del Giappone⁹, la Cina negli anni Novanta non compare come una delle fonti di minacce future per la NATO.

Il nuovo attivismo della Cina e gli effetti sulla pianificazione strategica della NATO

Gli attentati terroristici dell'11 settembre 2001, la *global war on terror* con le due guerre in Afghanistan e in Iraq, la comparsa dello Stato Islamico e in definitiva le tensioni (se non i conflitti aperti) che coinvolgono grandi potenze emergenti – su tutte la Russia in Ucraina dal 2014 e più di recente la Cina su Taiwan – sortiscono un brusco risveglio in Occidente e nella NATO. La ricomparsa di minacce alla sicurezza tradizionali, ossia quelle che provengono da Stati nazionali 'forti' e non da dinamiche transnazionali che attraversano Stati 'deboli' o falliti (come la Somalia, l'Afghanistan o la Libia post-2011), sono tornate al centro della pianificazione delle cancellerie occidentali, a Washington e nei quartier generali della NATO e, con il consueto ritardo, in Europa¹⁰. Il paradigma del *crisis management* inaugurato nel corso degli anni Novanta nel quadro concettuale della sicurezza cooperativa lascia progressivamente sempre più spazio a una pianificazione strategica di tipo tradizionale, basata su linee di inimicizia interstatali sempre più distinte e che riportano al centro le rivalità e la competizione fra

⁸ Cfr. il portale del sito ufficiale della NATO riservato alle partnership: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_84336.htm.

⁹ J.J. Mearsheimer, *Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War*, "International Security", vol. 15 (1990), n. 1, pp. 5-56.

¹⁰ S.G. Brooks – W.C. Wohlforth, *The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position*, "International security", vol. 40 (2015), n. 3, pp. 7-53; S.M. Walt, *The hell of good intentions: America's foreign policy elite and the decline of US primacy*, New York, 2018.

grandi potenze. Benché, questo nuovo processo di trasformazione e adattamento della NATO al sistema internazionale sia stato principalmente scaturito dalla riemersione della Russia come attore in competizione con i progetti di sicurezza dell'alleanza, la Cina ha rappresentato sullo sfondo anch'essa una potenziale fonte di minacce. In parte per la crescente competizione egemonica nell'Indo-Pacifico, che vede il ruolo degli Stati Uniti sempre più sfidato dalla proiezione di potenza regionale (e in prospettiva globale) della Cina, e in parte per il crescente attivismo della Cina in aree lontane dal Pacifico. È quest'ultimo che più ha sortito reazioni nel quadro dell'alleanza atlantica.

La NATO, almeno a partire dal 2010, riserva infatti un'attenzione crescente al nuovo attivismo della Cina in aree regionali che sono considerate sensibili per l'alleanza come il Baltico e il Mediterraneo. Le attività militari cinesi, infatti, da più di un decennio non sono confinate al vicinato, al Mar Cinese Meridionale e al Pacifico ma hanno assunto un respiro globale. Alle sfide sul piano geopolitico si aggiungono inoltre quelle nei domini dove gli Stati Uniti hanno mantenuto un primato fin dalla fine della Guerra Fredda: il *cyber space*, lo spazio extra atmosferico e quelli che nel dibattito anglosassone vengono definiti *commons* (gli spazi comuni extra-territoriali come gli oceani, il cielo e per l'appunto lo spazio)¹¹.

Nel bacino del Mediterraneo la Cina è attiva da almeno due decenni, sia con progetti infrastrutturali civili *dual-use* (quindi convertibili in logistica e asset militari) che in attività di carattere militare. Nel 2015 personale militare cinese ha svolto per la prima volta delle esercitazioni congiunte con la Russia nel Mediterraneo¹². Nel 2017 la Cina ha inaugurato una base militare in Gibuti, un hub che permette una proiezione strategica di notevole importanza per il contrasto di minacce su cui sono impegnati anche i Paesi della NATO (la più importante è attualmente quella della pirateria nel Golfo di Aden e nel Mar Rosso) e che, più in generale, si affaccia sullo stretto di Bâb el-Mandeb che, insieme al canale di Suez, è un'arteria strategica da cui dipendono tutti i flussi che

¹¹ B.R. Posen, *Command of the Commons: The military foundation of US hegemony*, "International security", vol. 28 (2003), n. 1, pp. 5-46.

¹² P. Haroche – M. Quencez, *NATO facing China: Responses and adaptations*, "Survival", vol. 64 (2022), n. 3, pp. 73-86.

insistono sul Mar Mediterraneo. La base cinese a Gibuti, al fianco di varie altre basi militari di Paesi della NATO (Stati Uniti, Italia, Spagna, Regno Unito, Francia e altri), ha inoltre le capacità di ospitare portaerei e sottomarini nucleari. Più in generale, l'attivismo cinese nel continente Africano è noto: la *Belt and Road Initiative* (BRI) coinvolge 46 Paesi africani, gli investimenti infrastrutturali sono straordinariamente ingenti, e la proiezione militare non è destinata a rimaner confinata a Gibuti – nel 2021 la Cina ha inaugurato una nuova base navale nella Guinea equatoriale, dunque direttamente sull'Atlantico¹³. Infine, va notato che per alcuni Paesi che si affacciano sulla sponda sud del Mediterraneo (Egitto e Algeria in particolare), coinvolti anche nella partnership della NATO *Mediterranean Dialogue*¹⁴, la Cina sta rappresentando in modo crescente una alternativa credibile ai Paesi europei nel ruolo di *security provider*¹⁵.

Seppur in misura minore un nuovo attivismo cinese si è registrato anche nel Mar Baltico, dove anche in questo caso personale militare cinese ha preso parte a esercitazioni congiunte con la flotta navale della Federazione Russa a partire dal 2017¹⁶. Infine, sebbene in misura ancora più defilata e con una presenza di basso profilo, la Cina conduce almeno su base annuale attività militari (o comunque registra una presenza militare) nell'Oceano Atlantico, dunque nel *global common* che rappresenta il cuore geopolitico della NATO¹⁷.

Al di là dei quadranti regionali e delle attività militari svolte, la Cina rappresenta una minaccia potenziale alla sicurezza dei Paesi dell'alleanza anche su altri due fronti. Anzitutto, la sua crescente

¹³ M. Tanchum, *China's new military base in Africa: What it means for Europe and America*, European Council on Foreign Relations – Commentary 14 December 2021, <https://ecfr.eu/article/chinas-new-military-base-in-africa-what-it-means-for-europe-and-america>.

¹⁴ Cfr. il portale online del *Mediterranean Dialogue* sul sito ufficiale della NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52927.htm.

¹⁵ J. Holslag, *China, NATO, and the pitfall of empty engagement*, "The Washington Quarterly", vol. 42 (2019), n. 3, pp. 137-150.

¹⁶ M. Duchâtel, *Naval Bases: From Djibouti to a Global Network?*, "China Trends" (by Institute Montaigne), n. 2 (2019), <https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>.

¹⁷ R.D. Martinson, *China as an Atlantic naval power*, "The RUSI Journal", vol. 164 (2019), n. 7, pp. 18-31.

influenza nel dominio del cyber spazio che la rende di fatto quella che gli esperti definiscono una *global cybersecurity power* e nel dominio sempre più strategico dello spazio extraatmosferico¹⁸. In secondo luogo, i Paesi della NATO non possono ignorare la potenziale vulnerabilità derivata dalla proiezione di potenza degli armamenti: basti qui citare il dispiegamento su territorio cinese di modernissime installazioni di missili balistici intercontinentali di ultima generazione DF-41, missili in grado di colpire qualsiasi Paese europeo e per cui l'Europa non è in grado di proteggersi se non con l'aiuto degli Stati Uniti¹⁹.

Questo attivismo crescente della Cina e gli effetti che in prospettiva può avere sulla NATO si sono riflessi sull'elaborazione strategica di quest'ultima. Se la Cina era del tutto assente dalle riflessioni e nei documenti fondamentali (come ad esempio i primi Concetti Strategici adottati nel periodo post-bipolare), il colosso asiatico è recentemente entrato invece a far parte dei dibattiti, dell'ordine del giorno dei summit periodici della NATO e in definitiva del Concetto Strategico più recente, adottato nel 2022 al summit di Madrid²⁰. Se, dunque, negli anni cruciali della *cooperative security* la Cina non solo non preoccupava la NATO ma in buona parte era del tutto assente dalla sua pianificazione strategica, negli ultimi quindici anni è progressivamente passata dall'essere identificata con un attore centrale dell'attuale sistema internazionale ad essere intesa come una vera e propria sfida per i Paesi NATO. Questa nuova attenzione ha sortito reazioni di tipo diverso in ambito atlantico, fra queste sono identificabili due principali approcci, uno definibile come minimalista e un altro come massimalista, che sono oggetto della prossima sezione. Il dibattito è naturalmente più multiforme e senz'altro non riducibile a due sole posizioni in competizione. Tuttavia, ai fini dell'analisi, è utile tracciare i contorni dei due approcci per inquadrare un tipo di postura strategica che ha per ora un carattere reattivo e traccia un percorso *in fieri*, quindi ancora piuttosto confuso.

¹⁸ L. Odgaard, *NATO's China role: Defending cyber and outer space*, "The Washington Quarterly", vol. 45 (2022), n. 1, pp. 167-183.

¹⁹ J. Holslag, *op. cit.*, p. 141.

²⁰ *NATO 2022 Strategic Concept*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_210907.htm.

La NATO di fronte alla Cina: approccio minimalista vs. approccio massimalista

La sfida proveniente dalla Cina ha, in certa misura, fatto riemergere un dilemma che sotto traccia ha percorso tutta la vicenda del ruolo della NATO nel sistema post-bipolare, quello fra eurocentrismo e proiezione globale. Da un lato, l'Alleanza come comunità euro-atlantica, dunque regionale, che rimane un'istituzione con una forte vocazione eurocentrica. Dall'altro, il nuovo sistema internazionale, con la proiezione egemonica globale degli Stati Uniti all'indomani del crollo dell'Unione Sovietica, ha imposto alla NATO un ruolo nuovo, se non pienamente globale, senz'altro aperto a un contesto molto più ampio rispetto allo spazio europeo. Vale la pena di notare che proprio la concezione prevalente negli anni Novanta, riferita alla *cooperative security*, era quella che richiedeva un impegno dell'alleanza su una scala molto più ampia rispetto al blocco occidentale del sistema bipolare. Era proprio il nesso fra sicurezza nazionale e sicurezza globale a dover impegnare gli alleati su una scala nuova e allargata. La Cina ha messo la NATO di fronte alla stessa ambivalenza già emersa negli anni dei primi allargamenti messi in agenda alla fine degli anni Novanta e poi esplosa in occasione della guerra globale al terrorismo (il grande dibattito sulla *global NATO* apparso negli anni dell'impegno militare in Afghanistan)²¹. Anche in questo caso il dibattito ha finito per dividersi fra coloro che hanno insistito sul carattere eurocentrico della NATO rifiutando un impegno globale, che potremmo definire i "minimalisti", e coloro che invece ritengono che la NATO non può sottrarsi alle minacce che arrivano da un attore emergente così imponente come la Cina, che potremmo dunque definire "massimalisti".

I presupposti dell'approccio minimalista sono essenzialmente quattro. In primo luogo, per quanto sia ragionevole proiettare la NATO in un orizzonte di partnership ampio e per quanto sia un imperativo il monitoraggio delle minacce potenziali a livello globale, l'alleanza atlantica è centrata su uno spazio geopolitico di carattere regionale. Sia normativamente che dal punto di vista concreto, la NATO di fatto si basa sulla priorità geo-strategica accordata all'area

²¹ T. Noetzel – B. Schreer, *NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance*, "Contemporary Security Policy", vol. 30 (2009), n. 3, pp. 529-547.

del Nord-Atlantico. Il Presidente francese Emmanuel Macron, con il consueto piglio polemico, alla vigilia del summit della NATO di Bruxelles del 2021 dichiarò: «per quanto mi riguarda, la Cina non è parte della geografia dell'Atlantico, oppure c'è qualcosa di sbagliato nella mia cartina»²². Benché una prospettiva così rigida appaia pletorica, soprattutto se espressa con il tono perentorio delle parole di Macron, nasconde un ineludibile elemento di verità: la NATO è *anzitutto* una comunità euro-atlantica, senza una chiara priorità accordata a quell'area rischia di perdere la propria identità e la propria bussola strategica.

In secondo luogo, la visione minimalista sottolinea un problema di efficienza: quanto più la NATO abbandona il suo baricentro eurocentrico, tanto più rischia di risultare inefficace. La vicenda della guerra globale al terrore lanciata dall'amministrazione Bush all'indomani dell'11 settembre 2001 è, da questa prospettiva, una lezione da tenere bene a mente per il futuro. La *global NATO* in Afghanistan ha sostanzialmente raccolto il suo primo insuccesso militare²³. Benché le ragioni profonde della debacle in Afghanistan siano molte e non tutte dipendano dalla NATO, è pur vero che la proiezione militare di un'alleanza regionale in un teatro così lontano ha prodotto una serie notevole di problemi: dalla logistica alle regole di ingaggio, dall'amplificazione dell'annosa questione del *burden sharing* all'eterogeneità delle domande di sicurezza degli alleati. Questi problemi sono emersi in buona parte perché la NATO si è trovata esposta a una sorta di *over stretching* rispetto alle sue risorse e possibilità. Mettere la Cina al centro della pianificazione strategica dell'alleanza, secondo la prospettiva minimalista, riproporrebbe i medesimi problemi e le medesime ricadute in termini di inefficacia.

In terzo luogo, molti ritengono che le minacce alla sicurezza dei Paesi della NATO arrivino in primo luogo dalla Russia. In particolare dalla crisi ucraina del 2014 in poi, non sarebbe necessariamente la nuova distribuzione del potere internazionale di per sé a dover preoccupare la NATO (infatti, in prospettiva, la Cina risulta molto più temibile della Russia su scala globale) ma la configurazione attuale delle minacce. Queste ultime dipendono non solo dal potere effettivo dello Stato che ci minaccia ma, spesso ancora

²² Citato in P. Haroche – M. Quencez, *op. cit.*, p. 74.

²³ A. Carati, *No Easy Way Out: Origins of NATO's Difficulties in Afghanistan*, "Contemporary Security Policy", vol. 36 (2015), n. 2, pp. 200-218.

di più, da fattori politici (aggressività) e geografici (prossimità)²⁴. Per un verso, quindi, un eccesso di attenzione accordato alla Cina sottrarrebbe attenzione ed energie a quella che è invece la vera priorità per la sicurezza della NATO oggi, ossia il contenimento della Russia.

Infine, l'approccio minimalista non ritiene che la Cina vada ignorata ma piuttosto che la gestione di quella minaccia sia meglio gestita con una sorta di divisione dei lavori: da un lato, la NATO deve rimanere impegnata in Europa dove risiedono le principali minacce attuali e dove l'alleanza ha i mezzi migliori e non rischia l'*over stretching*; dall'altro, nel Pacifico sono già in campo partnership strategiche lanciate dagli Stati Uniti che sono deputate al contenimento della Cina – come ad esempio il *Quadilateral Security Dialogue* (QUAD), che comprende Stati Uniti, India, Giappone e Australia e la partnership fra Stati Uniti, Australia e Regno Unito in materia di sicurezza (AUKUS). Da questo punto di vista, impegnare anche la NATO nel Pacifico sarebbe irragionevole e controproducente, senz'altro foriero di duplicazioni e di attriti fra attori regionali nei diversi quadranti molto eterogenei.

La visione massimalista suggerisce un approccio diametralmente opposto e propone dunque di includere la Cina fra le priorità strategiche della NATO. Questa prospettiva si basa su due considerazioni di fondo, una pragmatica e una di tipo ideologico. La prima parte dall'assunto che la Cina è diventata una minaccia diretta per i Paesi della NATO. Non si tratta di cercare nel Pacifico le ragioni di un inedito impegno dell'alleanza in un'area tanto distante ma, piuttosto, di prendere atto che la Cina è diventata attiva nelle aree di primario interesse per la sicurezza nel Nord Atlantico. Come si è visto, la Cina ha avviato attività militari (esercitazioni e inaugurazioni di nuove basi) in settori cruciali come il Mediterraneo, il Baltico e in definitiva anche nell'Oceano Atlantico. Non è dunque la NATO a interessarsi del Pacifico ma è la Cina ad essersi interessata dello spazio geopolitico di competenza della NATO. Da questo punto di vista, l'analogia con l'impegno in Afghanistan e le ambizioni della *global NATO* è del tutto fuorviante. In un caso si è trattato di un azzardato *over stretching* militare che ha allontanato

²⁴ S. Diamandi, *Rethinking Balance from Power to Threat*, "Euro-Atlantic Studies", vol. 14 (2009), pp. 43-56.

la NATO dal suo naturale perimetro geopolitico, nell'altro si tratta di affrontare una minaccia imminente proprio su quel perimetro²⁵.

La seconda riflessione deriva invece da una lettura più generale e dottrinarica dell'attuale congiuntura internazionale. Secondo quest'ultima, la Cina sfida apertamente l'ordine internazionale liberale a guida statunitense affermatosi entro il blocco occidentale nel secondo dopoguerra ed estesosì a livello globale dopo la fine della Guerra Fredda. Da questa prospettiva, non c'è differenza di priorità per la NATO fra Russia e Cina. Entrambe incombono sull'ordine a guida americana e dunque sull'alleanza atlantica. Dal punto di vista dei massimalisti, le considerazioni di carattere geopolitico (se non la geopolitica tout court) sono sbagliate e pretenderebbero di distinguere fra due fonti di minaccia che in realtà sono simili²⁶. In definitiva, se le grandi minacce che deve affrontare la NATO non sono di natura puramente strategico-militari ma implicano una competizione politico-ideologica a livello globale, l'alleanza atlantica non può sottovalutare o addirittura disinteressarsi della Cina e del Pacifico.

Conclusioni: la Cina come sfida o come avversario?

L'alleanza atlantica, come si è visto, non solo ha manifestato nell'ultimo quindicennio una crescente attenzione alle sfide provenienti dal nuovo ruolo internazionale della Cina. I due approcci prevalenti emersi in ambito NATO che si sono illustrati hanno interpretato quelle sfide in modo differente, prescrivendo agende politiche quasi opposte. Tuttavia, finora nelle scelte politiche e nei documenti ufficiali nessuno dei due approcci è prevalso sull'altro. Al contrario, con una buona dose di pragmatismo, l'alleanza sembra aver percorso negli ultimi anni una via intermedia: da un lato, come suggerito dai minimalisti, la Cina non è identificata come una minaccia diretta o come un avversario della NATO; dall'altro, in linea con quanto prescritto dai massimalisti, l'alleanza riserva grande

²⁵ Citato in P. Haroche – M. Quencez, *op. cit.*, pp. 75-76.

²⁶ G. Bettiza – D. Lewis, *Authoritarian powers and norm contestation in the liberal international order: Theorizing the power politics of ideas and identity*, "Journal of Global Security Studies", vol. 5 (2020), n. 4, pp. 559-577.

attenzione alle minacce provenienti dall'Indo-Pacifico e non intende affatto ignorare le sfide poste dall'attivismo cinese.

Il Concetto Strategico adottato nel 2022 registra infatti un atteggiamento strategico e politico della NATO nei confronti della Cina ambivalente ma anche chiaramente opposto a quello adottato nei confronti della Russia. Se quest'ultima è chiaramente identificata come un avversario, come «la più significativa e diretta minaccia per la sicurezza degli alleati e per la stabilità dell'area euro-atlantica»²⁷, la Cina è invece assimilata a una sfida, non a una minaccia diretta. Più precisamente, secondo il documento di indirizzo strategico più importante dell'alleanza, «le ambizioni e le politiche coercitive della Repubblica Popolare Cinese (RPC) sfidano i nostri interessi, la nostra sicurezza e i nostri valori» ma subito dopo nel Concetto Strategico si dichiara che «noi [*Paesi membri della NATO*] rimaniamo aperti a un coinvolgimento costruttivo con la RPC, inclusa la creazione di una reciproca trasparenza, in vista della salvaguardia degli obiettivi di sicurezza dell'Alleanza»²⁸.

La politica e le scelte strategiche della NATO nei confronti della Cina sono, tuttavia, in buona parte ancora tutte da scrivere. Per ora, in modo molto pragmatico e flessibile, l'alleanza ha rifiutato di fare una scelta di campo decisa fra l'approccio minimalista e quello massimalista. La Cina rimane dunque un fattore importante per la pianificazione strategica presente e futura della NATO, contro quel che sostengono i minimalisti che vorrebbero un'alleanza esclusivamente eurocentrica. Nondimeno, la Cina non è affatto identificata come un avversario o un nemico, e tanto meno come una priorità irrinunciabile per la sicurezza degli alleati. Al contrario di ciò che prescrivono i massimalisti, la NATO non è affatto proiettata nel Pacifico e non ha aderito alla visione ideologica che iscrive la Cina nella lista degli irriducibili nemici dell'Occidente. Una tale flessibilità strategico-diplomatica da parte della NATO nei confronti della Cina è tuttavia una scelta tanto pragmatica quanto precaria. La fluidità e le incertezze che segnano l'attuale sistema internazionale non offrono garanzie tali da ritenere che l'equilibrio fra minimalismo e massimalismo nella NATO possa valere anche per il prossimo futuro.

²⁷ *NATO 2022 Strategic Concept*, op. cit., p. 4.

²⁸ *Ibi*, p. 5.

finito di stampare
nel mese di gennaio 2025
presso la LITOGRAFIA SOLARI
Peschiera Borromeo (MI)
su materiali e tecnologia ecocompatibili

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica
Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215
e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione)
web: libri.educatt.online

ISBN: 979-12-5535-372-0 / ISBN edizione digitale: 979-12-5535-373-7
ISSN: 2532-5302 / ISSN edizione digitale: 2532-5310

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili all'indirizzo Internet <http://www.quaderniscienzepolitiche.it>
È possibile ordinare la versione cartacea: on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215
o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia € 15; abbonamento a quattro numeri € 40).

Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo - IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso Monte dei Paschi di Siena - IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668;
- bollettino postale intestato a EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

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

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

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

ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE

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

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.



euro 15,00