
Il Libro bianco tedesco sulla difesa tra ambizioni ed esitazioni

LUIGI CALIGARIS

Nel prendere atto che in Germania è uscito nel 2006 un Libro bianco sulla difesa viene anzitutto da dire che non è un fatto nuovo, poiché documenti analoghi sono pubblicati, sia pure con diversa frequenza, in altri Paesi democratici nel tentativo di informare i cittadini sulle altrimenti ermetiche cose della sicurezza e della difesa. Ma le analogie qui si fermano.

Alcuni Paesi, specie quelli di cultura anglosassone, ogni anno esordiscono con chiare direttive strategiche, seguite da documenti ricchi di informazioni e di dati, per aggiornare chiunque sia interessato sugli intendimenti politici e programmatici, sull'impiego delle forze e destinazione delle risorse.

In altri, anziché produrre annualmente o almeno con alta frequenza documenti di altrettanto rigore, si opta invece per un Libro bianco che è iniziativa saltuaria, di tipo didattico, e che è corredato con informazioni generiche e non controverse al fine di creare consenso e non sollevare polemiche. È un prodotto tipico dei Paesi a cultura militare incerta e debole.

Questo Libro bianco tedesco è una via di mezzo fra le due categorie, scelta che appare in contraddizione con la storicamente assertiva cultura militare del Paese. Ciò, però, non sorprende se si tiene conto delle difficoltà che la Germania ha incontrato nel dopoguerra, da essa iniziato nella veste di Paese vinto e reo dello scoppio della II^a guerra mondiale, proseguito con la sua conversione in baluardo a casa propria della difesa dell'Europa centrale e oggi alle prese con una realtà strategica assai mutata, che richiede di impegnarsi oltremare su scala globale.

Le prospettive politico-militari della Germania non si esauriscono, peraltro, in questo concitato circuito di domande e offerte di prestazioni militari in questo o quel teatro di operazioni. Non è, infatti, un mistero che nessun Paese europeo può, più o meglio della Germania, conciliare l'inconciliabile nella sicurezza/difesa europea creando un *network* condiviso e credibile fra Europa e Stati Uniti, fra la NATO e l'Unione Europea.

Non lo può la Francia, tuttora diffidente verso gli Stati Uniti, non la Gran Bretagna ad essi legata da un suo speciale rapporto, non l'Italia e la Spagna che restano ai margini di contenziosi di natura e dimen-

sione strategica. Già ora ci si aspetta, sul piano politico, dal governo Merkel e dalla sua presidenza dell'Unione Europea, un miglioramento del rapporto con gli americani e la ripresa del percorso d'integrazione europeo e, in un momento quale questo di alta tensione internazionale nel campo della sicurezza, ci si attende probabilmente dalla Germania anche un segnale forte e chiaro sulla possibile via da seguire. Ma se le aspettative sono molte, soddisfarle non le sarà certo facile.

Ciò può spiegare il perché della chiave prudentemente generica del testo, in apparente contraddizione con il determinismo strategico-militare dei Paesi anglosassoni, e questo in un periodo in cui i mutamenti di scenari strategici parrebbero consigliare vigorosi ripensamenti delle dottrine e delle strutture militari. In sintonia con questa prudenza, il documento evita impegnativi accenti programmatici e privilegia una forma e un linguaggio di tenore pedagogico, burocratico e manageriale, e quindi rassicurante¹.

Tanta discrezione e prudenza non è, invece, in sintonia con l'insistenza con la quale da alcuni anni la Germania vanta la propria cospicua presenza militare oltremare e sostiene, con dichiarazioni e atti di governo, di volere valorizzare le proprie potenzialità militari per provvedere alla propria sicurezza, per contribuire meglio e di più all'evoluzione della NATO e dell'UE e, infine, per assicurarsi maggiore autorevolezza in ambito internazionale.

Questo Libro bianco tedesco del 2006, che annovera tra i suoi difetti una didattica e grigia pedanteria e fra i suoi pregi sobrietà nella forma, potrebbe indurre, a prima vista, a pensare che si tratti di una fra le tante iniziative promozionali dei governi europei in cui, con vistosa incoerenza, al vanto per la crescita degli impegni fa riscontro la contrazione delle risorse.

Senonché la Germania non è in questo campo assimilabile agli altri Paesi europei, anche perché ha precedenti ammirevoli nelle grandi riforme militari condotte dal XVIII al XX secolo, che sono tuttora oggetto di studio. A prescindere quindi dall'obiettivo importanza della Germania, anche questi trascorsi consigliano di prendere questo documento sul serio.

UN PASSO INDIETRO. LE GRANDI RIFORME MILITARI TEDESCHE

Nella storia della Germania, che ha le radici militari nella cultura prussiana, hanno avuto enorme importanza la riforma attuata nel

¹ Il parlare di «rivoluzione in questioni militari» (*revolution in military affairs*) o di strategie ad alte tecnologie (*high tech strategies*), come fece il Pentagono con il ministro Rumsfeld, avrebbe quanto meno complicato la vita al governo tedesco, soprattutto all'interno.

XVIII secolo da Federico il Grande, quella del XIX secolo, dopo le guerre napoleoniche, che è stata opera di Sharnhorst e Gneisenau e infine quella del XX secolo, di von Seeckt². Grazie ad esse la Germania ha meritato, in campo militare, un'invidiabile reputazione.

Tuttavia l'indiscussa eccellenza in campo militare contribuì anche a diffondere nella società nazionale, in nome di un prussianesimo virtuoso³, la militarizzazione della nazione. Il corpo militare non ebbe difficoltà ad affermarsi quale Stato nello Stato⁴, strumento di un regime che premiava l'autoritarismo in nome di una cultura dello Stato come valore da anteporre ai diritti dei cittadini. Associando tale devianza politica e istituzionale alla indiscussa superiorità militare tedesca si crearono alcune delle premesse per la I^a guerra mondiale.

Al termine del conflitto, nell'instabile contesto sociale e politico del momento storico, l'esercito, pur provato dalla guerra, fu per l'instabile Repubblica di Weimar un prezioso sostegno al fine di normalizzare il Paese, e ciò nonostante la diffidenza reciproca della classe politica e dei militari, che avevano servito sotto l'Impero ed erano quantomeno tiepidi verso la Repubblica. L'apparato militare, di conseguenza, in quegli anni divenne «il più grande punto interrogativo politico»⁵ per la Repubblica.

Fu così che la classe politica lasciò carta bianca ai militari nella riforma della *Reichswehr* che, grazie a von Seeckt, fu trasformata in una efficientissima macchina da guerra.

L'ultima grande riforma risale agli anni '50 quando, a guerra finita, la Germania dovette creare *ex novo* le sue forze armate, in circostanze assai critiche sul piano politico oltre che militare. In quel contesto non solo impose ai militari un rigoroso controllo politico ma curò anche una democratica interpretazione del loro ruolo e del loro rapporto con la nazione, condizioni peraltro per rimuovere ogni perplessità verso il suo ingresso nella NATO e in Europa e per superare le resistenze opposte da più parti al suo riarmo.

Fra i costi più elevati di tale scelta si annoverano l'abolizione dello Stato Maggiore, a cui si doveva in larga misura l'efficienza militare

² KARL VON CLAUSEWITZ, *On war*, ed. and trans. by Peter Paret and Michael Howard, Princeton, Princeton University Press, 1976.

³ NORMANN ANGELL, *La guerra e la natura umana*, Roma, Enrico Voghera editore, 1913, pp. 243. Secondo la società inglese la cura da adottare per attenuare la bellicosità della Germania, era l'abolizione del 'prussianesimo'.

⁴ MICHAEL STURMER, *L'impero inquieto*, Bologna, il Mulino, 1986. A proposito degli eventi del 1917, l'Sutore scrive «Dove stava il potere? C'era il Reich con il cancelliere al suo vertice. Ma al suo fianco e sopra di esso stava il Comando supremo dell'esercito e nessuno più dei parlamentari sapeva che la decisione era nelle sue mani».

⁵ WALTER LAQUEUR, *La Repubblica di Weimar*, Milano, Rizzoli, 1987, p. 26.

tedesca, e la decisione di privare la *Bundeswehr*, la più potente forza aeroterrestre dell'Europa occidentale, di un proprio comando militare nazionale convertendola in «una forza senza testa sotto comando NATO»⁶. Scelta indubbiamente lesiva della sovranità nazionale, ma che la Germania riuscì abilmente a rivolgere a proprio favore inserendo nella catena gerarchica NATO i suoi ufficiali migliori, ai quali erano puntualmente assegnate le cariche di maggiore rilievo, e acquistando con discrezione crescente capacità di influenzare dall'interno l'organizzazione⁷.

Con tanti vincoli questa ristrutturazione delle forze armate tedesche, seppure condotta con apprezzabile efficienza, non merita comunque di figurare fra le grandi riforme della storia tedesca, anche perché fu in larga parte impostata secondo il modello NATO, o meglio americano.

In tempi non brevi, con sistematica perseveranza, durante la guerra fredda la Germania riuscì a riacquistare un ruolo strategicamente prioritario sul continente europeo grazie alla levatura del suo impegno politico, alla sua centralità eurostrategica⁸ e alla innegabile superiorità in qualità e quantità acquisita dallo strumento militare che aveva assegnato alla NATO. La maggiore rilevanza della Germania sul teatro europeo fece sì che negli anni '70, con costi non indifferenti, la Francia schierasse 50.000 uomini sul suo territorio, la Gran Bretagna vi spostasse 70.000 uomini della BAOR (*British Army of the Rhine*) assieme a 205.000 americani e a 40.000 soldati di altri Paesi membri della NATO⁹.

Essere la *host country* della stragrande maggioranza delle forze NATO in Europa non era solo una risorsa economica per l'enorme indotto distribuito su tutto il Paese¹⁰, ma anche un ottimo gettone di

⁶ MARY ELISE SAROTTE, *German military security*, New York, The International Institute for Strategic Studies, 2001, p. 9.

⁷ Nel periodo in cui il cancelliere Schmidt rendeva obbligatorio l'aver servito la NATO come tappa professionale degli ufficiali, l'Italia vi distaccava quelli con scarse prospettive di carriera.

⁸ PIERRE GALLOIS, JOSEPHA LAROCHE, *Gli imperativi della geopolitica e le attuali ripercussioni sull'asse nord-sud*, stralcio da «Affari Esteri», n. 81, inverno 1989, p. 5. La Germania è geostrategicamente determinante in quanto fraposta fra la Rimland (Europa occidentale) e la Heartland (ovverosia la Russia). Come tale era nella guerra fredda, «il perno della situazione europea e, indirettamente, di quella mondiale».

⁹ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (ed. by), *The Military Balance, 1988-1989*, London, Routledge, 1989, pp. 58-84. Erano presenti in Germania: Belgio (26.600), Canada (8.000), Olanda (5.700).

¹⁰ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (ed. by), *The Military Balance, 2005-2006*, London, Routledge, 2006, p. 32. La Germania ospita tuttora 70.000 soldati americani, 2.900 francesi, 22.000 britannici.

presenza al tavolo NATO. Per converso, chi dalla Germania era fuori aveva indubbiamente meno voce in capitolo ed era periferico rispetto al grande circuito multinazionale NATO.

Erano gli anni in cui la Germania s'identificava con la NATO in Europa e la NATO con la Germania. Forte dell'ospitalità che offriva a 360.000 uomini delle forze alleate e del suo apporto alla difesa dell'Europa con 480.000 uomini delle proprie forze armate, nonché della centralità strategica che ne faceva l'elemento chiave del contenimento dell'Unione Sovietica ad occidente¹¹, la Germania avrebbe potuto agevolmente incassare una proficua rendita di posizione. Ma aveva ben altre ambizioni.

Il suo rilancio sul piano internazionale iniziò con il cancelliere H. Schmidt, alla fine degli anni '70, quando la Germania divenne elemento chiave nella strategia NATO in Europa tanto da essere in condizione di influenzare lo schieramento degli euromissili. Il suo ruolo fu tanto autorevole da farle condividere con gli Stati Uniti il successo dell'iniziativa¹².

Helmut Kohl, seppure vocale sostenitore dell'europesismo in chiave franco-tedesca di Mitterrand, perseverò nella linea fortemente filo-atlantica fino a sostenere a spada tratta il controverso programma di Reagan dello scudo stellare (*Strategic Defense Initiative* - SDI). In tal modo accrebbe il già cospicuo credito politico-strategico accumulato per decenni con il sostegno tedesco alla NATO e la fedeltà ad oltranza agli Stati Uniti, tanto da indurre Clinton ad esaltare, durante un incontro in Croazia nel 1994, la «*partnership in leadership*» in Europa fra Stati Uniti e Germania.

Sebbene tale *partnership* fosse contestata dagli altri europei, che fosse comunque percepita come tale dagli Stati Uniti fu determinante per l'interesse della Germania, che era pronta a incassare il premio per decenni di fedeltà pressoché illimitata¹³. L'influenza così maturata

¹¹ Strategia del contenimento (*containment*), affidata a una catena di alleanze: North Atlantic Treaty Organisation (NATO), Central Treaty Organisation (CENTO), South East Treaty Organisation (SEATO). FRANCIS P. SEMPA, *Geopolitics and american strategy: a reassessment*, «Strategic Review», Waltham, MA, Strategic Institute, spring 1987, dove si riporta il lancio della strategia del contenimento da parte di George F. Kennan («Foreign Affairs», 1947) come «a lungo termine, applicazione esperta di controforza in una serie di diversi punti geografici e politici in reazione alle mutevoli manovre della politica sovietica».

¹² HENRY KISSINGER, *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994, pp. 777.

¹³ Circolava negli anni settanta la seguente storiella: gli americani chiedono a francesi, britannici e tedeschi qualcosa; i francesi in pubblico oppongono un risolutivo no che in privato diviene un possibilista «no, ma», i britannici rispondono con un categorico «sì!», che poi convertono in un dubitativo «sì, ma...», i tedeschi rispondono «sì, sì!» e lì si fermano.

le consentì di fare riconoscere l'indipendenza a Slovenia e Croazia, di promuovere i due allargamenti¹⁴ (NATO ed UE), di avviare il processo di riunificazione che godeva di pochi sostenitori in Europa. Sebbene la geopolitica sia oggi sempre meno chiamata in causa nelle grandi scelte politiche e strategiche, la via seguita dalla Germania induce a pensare alla riedizione in chiave politica dello spazio vitale (*Lebensraum*) di Karl Haushofer, creando, senza dover fare ricorso alla forza, un *limes*¹⁵ più ampio, più solido e più tranquillo di altri avuti in passato¹⁶.

Scomparso il patto di Varsavia e con esso la minaccia, che aveva contribuito ad accreditare rilevanza strategica alla Germania, con il crescendo di impegni militari oltre i confini europei il Paese si venne a trovare militarmente spiazzato. La sua centralità geostrategica aveva perso gran parte del suo significato, la sua costituzione impediva impegni a rischio oltremare, le sue potenti forze armate strutturate per un conflitto dell'era industriale erano assai poco mobili e quindi inadeguate ad assolvere impegni minori a grande distanza e a partecipare ai minori conflitti locali dell'età postmoderna. Tutto questo mentre Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna potevano agire grazie alla capacità di proiezione di potenza di cui, con le debite proporzioni, disponevano e persino l'Italia, con la sua apprezzabile flessibilità, non tardava a far parte di questa multinazionalità operativa del fuori area.

La Germania, unica fra le maggiori potenze europee a non partecipare agli impegni in corso tranne una breve apparizione nell'intervento umanitario dell'ONU in Somalia, fu perciò costretta a proporre agli altri e a se stessa un suo nuovo ruolo e, con la consueta sistematica determinazione, avviò il cambiamento dello strumento militare per modificarne l'impostazione, da non interventista a forza di proiezione. E ciò mentre era in corso, quale riforma nella riforma, l'assorbimento (tramite smobilitazione o integrazione) di oltre 170.000 militari dalla Germania orientale.

In quegli anni ebbe luogo anche l'avvicendamento della classe politica e Kohl fu sostituito da Schröder e da una classe politica più

¹⁴ Secondo il modulo delle istituzioni che si rafforzano reciprocamente (*mutually reinforcing institutions*).

¹⁵ R. VON WEIZSÄCKER, *Bundesministerium der Verteidigung*, Bonn, 1999, pp. 28-30. L'ex capo dello Stato afferma: «Per la prima volta nella sua storia la Germania è circondata da alleati e *partners* e non deve temere minacce al suo territorio dai suoi vicini».

¹⁶ DAVID HALBERSTAM, *War in time of peace*, New York, Scribner, 2001, pp. 344. Secondo l'Autore, «A spingere per l'allargamento della NATO fu il desiderio elementare di Kohl di espandere la NATO in modo che la Germania non fosse più il confine occidentale con la Russia».

orientata a problemi domestici nonché oberata dagli enormi costi della riunificazione, e perciò meno interessata ai grandi temi di sicurezza/difesa e di politica estera. Tale orientamento politico rifletteva, peraltro, gli umori della popolazione che, una volta scomparso il pericolo dell'invasione, sperava di devolvere alla soluzione dei nuovi problemi sociali parte delle imponenti risorse prima assegnate alla difesa ed era refrattaria ad affrontare altri impegni, soprattutto oltremare, e a dotarsi di quella proiezione di potenza di cui non disponeva.

Da valutare positivamente, comunque, l'abilità e la tenacia con le quali i partiti di centro, la CDU, e di sinistra, l'SPD, prepararono l'opinione pubblica al cambiamento, pur venendo incontro alle aspettative di risparmio con una drastica riduzione delle spese militari. Oltre a una caduta d'interesse della Germania per i grandi temi internazionali emerse allora un peggioramento dei rapporti con gli Stati Uniti e una minore disponibilità a tollerarne le scelte di ordine militare; un mutamento di tendenza che raggiunse il diapason quando gli Stati Uniti decisero d'inviare l'Irak.

È, tuttavia, indubbio che la Germania non possa ritenere esaurite le proprie ambizioni strategiche con l'acquisizione di un ampio *limes* alla propria periferia e che, per la sua stessa grandezza e centralità eurostrategica, sia costretta nuovamente a proporsi come elemento chiave nel tormentato processo della costruzione europea.

Non per nulla il Libro bianco mette in testa alle costanti della politica di sicurezza tedesca la sua «centralità geografica nel cuore dell'Europa» e riconosce che, oltre ad accreditarsi un posto in prima fila in Europa, la Germania non può non ristabilire su basi innovative il rapporto con l'altra sponda dell'Atlantico¹⁷. La sua indefettibile candidatura al seggio permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU è solo una delle tappe più importanti del suo ambizioso programma.

La riproposta della scelta bismarckiana di essere ago della bilancia acquista un più ampio significato geopolitico, aprendo interessanti prospettive alla politica estera tedesca; ma la Germania deve fare i conti con l'ammodernamento del proprio strumento militare prima che la sua politica di sicurezza possa tornare a essere, come in passato, un importante biglietto da visita della sua politica estera. Questo non è problema da poco perché, dopo la fine della guerra fredda, lo sviluppo dell'apparato militare ha avuto un punto d'arresto e ha cessato in gran parte di contribuire alla causa della centralità strategica della Germania. Anche come *host country* la Germania ha perso importanza in quanto, in assenza del nemico sovietico, non vi era più motivo

¹⁷ FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE, *White Paper 2006 on German Security Policy and the future of the Bundeswehr*, s.n.t. p. 21.

per trattenere in Germania l'imponente schieramento di forze. Pertanto il contingente militare americano veniva ridotto a meno di 1/3 (70.000 uomini), quello francese a 1/2 (2.500 uomini), quello britannico a meno di 1/3 (22.000 uomini), mentre le forze di altri Paesi erano a livello poco più che simbolico¹⁸. Quanto alla *Bundeswehr* non solo veniva enormemente ridotta, ma così come era strutturata e armata, aveva scarsa utilità operativa a fronte dei nuovi scenari. Inoltre, mentre Francia, Gran Bretagna e Italia reagivano al mutamento di scenario impegnandosi in operazioni umanitarie di diversa difficoltà, la Germania non era altrettanto rapida nel cogliere le nuove istanze militari per una serie di motivi fra i quali i vincoli posti dalla costituzione e la disponibilità della popolazione, già più coinvolta di altre nella guerra fredda, a voltare pagina.

Tuttavia con tenacia e metodo, a poco a poco, la Germania si è affrancata dai propri vincoli costituzionali¹⁹ tanto da intervenire con i propri aerei da combattimento nella guerra contro la Serbia nel confronto con il Kosovo e da inviare proprie truppe speciali a battersi con quelle americane in Afghanistan. Una volta terminata l'invasione americana dell'Irak, che rischiava di compromettere la solidarietà con gli Stati Uniti, la Germania ha riproposto il proprio atlantismo, facendosi promotrice dell'affidamento alla NATO dell'impegno di sicurezza in Afghanistan.

Questa ripresa dell'intesa fra Stati Uniti e Germania ha, poi, subito un tempo d'arresto nell'autunno 2006, quando la NATO ha formulato una esplicita richiesta di forze europee per condurre azioni contro i talebani tornati in forze nel sud dell'Afghanistan. Fino ad ora la Germania non ha aderito alla richiesta, se non con l'invio di sei Tornado da ricognizione; ma è difficile che possa continuare a negarsi, soprattutto perché il suo «no» incrinerebbe il rapporto con gli Stati Uniti che è da mezzo secolo il pilastro portante della politica internazionale tedesca. A chi non ne fosse convinto il Libro bianco lo ricorda esplicitamente, riferendosi più volte agli Stati Uniti, alla NATO e al rapporto euro-atlantico.

Chi aveva pronosticato, durante la crisi fra Stati Uniti e Germania in merito all'invasione dell'Irak, la rottura *sine die* dei rapporti

¹⁸ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (ed. by), *The Military Balance, 2005-2006*, cit..

¹⁹ Particolarmente importante è la sentenza del luglio 1994 della Corte costituzionale, secondo la quale non vi sono vincoli costituzionali all'impiego di forze tedesche oltremare. In parallelo l'Italia, che oltre dieci anni prima intervenne in operazioni di vari rischi e difficoltà, non si è tuttora concessa una riformulazione dell'art. 11 della sua costituzione.

fra loro ignorava la profondità e lo spessore di tali legami. Il Libro bianco non perde del resto occasione di attribuire esplicitamente al governo tedesco il merito di avere dato vita al Consiglio di *partnership* euro-atlantica (EACP)²⁰. Si può, inoltre, aggiungere che, anche nei momenti di più grave dissenso fra i due Paesi, non si sono mai interrotti gli incontri, informali ma condotti ai più alti livelli, presso la Fondazione Wehrkunde di Monaco.

Il desiderio di uscire dal limbo in cui s'era cacciata con l'intesa in chiave antiamericana con la Francia e di ristabilire il collaborativo rapporto con gli Stati Uniti come quello di riproporsi in ambito internazionale come attore-Stato di prima grandezza, in un contesto multinazionale che però non condiziona le sue aspirazioni unilaterali, portano il Libro bianco a esprimere con relativa chiarezza indicazioni e valutazioni sulle prospettive che si aprono alla Germania nelle aree di maggiore interesse.

LA GERMANIA E IL RESTO DEL MONDO

Ma cultura geopolitica del Paese²¹ rientra in campo quando il Libro bianco manifesta in modo organico l'interesse tedesco sul piano globale e su quello regionale. In testa alle nazioni con cui tessere rapporti è la Russia, né poteva essere altrimenti per precedenti storici e per contiguità geostrategica. La Germania auspica un rapporto di buon vicinato esteso a più campi.

Sottolinea, poi, come alla periferia sud della Russia vi siano il Caucaso e l'Asia centrale, a loro volta interfaccia fra Europa, Asia e il più grande Medio Oriente (*Broader Middle East*)²². È d'un qualche interesse constatare che la Germania, quasi un secolo dopo, ha inviato nuovamente un corpo di spedizione in Afghanistan²³.

L'esame a tutto campo si estende all'Asia e al Pacifico, dove, quasi a dimostrare che sta troppo stretto alla Germania il ruolo di attore regionale in un contesto multinazionale, si accenna ai rapporti preferenziali che intrattiene con India, Cina e Giappone. In un ulte-

²⁰ FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE, *op. cit.*, p. 26.

²¹ La scuola geopolitica della Germania è, assieme a quella anglosassone, fra le prime al mondo.

²² FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE, *op. cit.*, p. 21. Il termine *Broader Middle East* (BME), divenuto familiare prima agli Stati Uniti e poi alla NATO, sottintende come sia necessario evitare separatezza politica e strategica fra aree contigue e storicamente legate. Il BME comprende Mediterraneo, Medio Oriente, Golfo Persico, Afghanistan.

²³ DAVID FROMKIN, *A peace to end all peace*, New York, Henry Holt, 1989.

riore sussulto di grandezza il Libro bianco accenna al riconoscimento della necessità di un dialogo strategico con la Cina per le responsabilità globali di entrambi.

A evitare l'accusa di discriminare il continente americano si accenna anche all'America Latina. Il giro di orizzonte si conclude con un cenno a quanto la Germania può fare per prevenire le crisi o fornire assistenza militare.

A dire il vero questa parte lascia un po' perplessi, in quanto l'ampiezza dei propositi e la descrizione del ruolo internazionale del Paese nel campo della sicurezza appaiono sproporzionati non solo alle reali capacità di tradurre le aspirazioni in obiettivi concreti ma anche alla volontà di imprimere adeguato impulso al potenziamento dell'apparato di sicurezza e difesa per metterlo in condizioni di tenere fede alla macroscopica crescita degli impegni.

Emerge il dubbio che questa professione di impegno globale non sia strategica ma meta-strategica, cioè non anticipi un impegno reale ma miri a contribuire ad accreditare l'immagine di una Germania attore globale che ha le credenziali giuste per aspirare a divenire membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Non sarà un programma troppo impegnativo, una *overloaded agenda*²⁴?

LA *BUNDESWEHR* NEL QUADRO INTERNAZIONALE: I RISCHI, LE POLITICHE E I MODI

Questa prima parte, che appare più pedagogica di quanto non sia, è utile a chiunque abbia poca familiarità con il problema della sicurezza internazionale e con i modi possibili con i quali si vorrebbe affrontarlo. Tuttavia, per quanto riguarda i modi prescelti per la Germania nel Libro bianco, manca una chiara ed esplicita definizione di essi, come anche delle strategie e degli obiettivi, che è invece riscontrabile negli analoghi documenti anglosassoni e soprattutto nelle versioni americane.

Generiche, pedanti e vaghe sono le liste dei possibile rischi e delle relative fonti, pressoché identiche ad altre in circolazione in Europa. Quale attenuante per la genericità si addita la globalizzazione, vero e proprio vaso di Pandora a cui ogni cosa si può addebitare. Fra le fonti non potevano mancare, quali imputati di spicco, gli attori-Stato e non-Stato, il terrorismo, la criminalità organizzata.

Quanto ai rischi la lista, altrettanto generica, include il terrorismo, il riarmo di Stati non affidabili in varie parti del mondo, le con-

²⁴ B. KHALATBARIM, B. ORDBEHESCHTI, *Globalised geopolitics and its consequences for the 21st century*, World Security Network, 24 agosto 2005.

flittualità regionali, la proliferazione di armi di distruzione di massa, il traffico di armi, il comportamento di Stati autoritari e inaffidabili, le minacce alla vie di comunicazione, la sicurezza delle fonti energetiche, l'immigrazione, l'epidemia e la pandemia. Sebbene sia difficile riscontrare lacune, con liste tanto ricche quanto generiche viene la tentazione di dichiarare *forfait*.

Probabilmente la scelta multilateralista della Germania deriva dal fatto che anch'essa è convinta di non potere affrontare tanti avversari e tanti rischi da sola. Perché mai del resto dovrebbe farlo, quando in oltre mezzo secolo di adesione fedele alla NATO ha ricavato enormi benefici con relativamente modici costi e in assenza di rischi? A dimostrare che non ha alcuna intenzione di fare altrimenti essa esplicita che «userà la sua influenza negli appositi fori internazionali quali l'ONU, la NATO, l'UE, l'OSCE, il Fondo Monetario e la Banca Mondiale»²⁵. E, con accanita puntigliosità, spiega quale ruolo ciascuna di esse stia svolgendo e quale sia quello della Germania al loro interno²⁶. Sorprende che, quando tratta dell'UE, parli diffusamente dei rapporti della Germania con Francia e Gran Bretagna e del contributo che esse danno alla sicurezza e difesa europea, e non citi neppure di sfuggita l'Italia.

Qualche perplessità desta la presentazione che viene fatta nel Libro bianco della filosofia della sicurezza tedesca che sembra inizialmente aderire alla lettera alla tendenza europea di privilegiare le *soft policies* (misure politiche, diplomatiche, economiche e di sviluppo), pur non escludendo «azioni preventive». Termine che fa pensare alla dottrina Bush e fa rabbrivire ogni suo oppositore, se non si sapesse che si tratta di una irrealistica opzione.

In realtà, con sottile eleganza, la Germania pare disposta a saldare fra loro *soft policies* e *hard policies*, quasi che volesse porre fine al bisticcio fra le due sponde dell'Atlantico, quella europea arroccata caparbiamente sulle prime e quella americana sulle seconde. Se non si riuscisse a stabilire un ponte fra le due culture politiche, il riconoscimento di questa compatibilità fra di loro sarebbe comunque un passo avanti nel dialogo fra Europa e Stati Uniti, portatori di 'filosofie della sicurezza' diverse, tanto da accreditare la metafora degli Stati Uniti guerrieri, con indosso la corazza di Marte, e dell'Europa indifesa nei panni di Venere²⁷.

Nel desiderio di considerare la filosofia della sicurezza come un *continuum* di strategie politiche, diplomatiche, economiche e militari di cui avvalersi, il Libro bianco individua nella dinamica dei rapporti

²⁵ FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE, *op. cit.*, p. 20.

²⁶ *Idem*, pp. 24-50.

²⁷ ROBERT KAGAN, *Paradiso e potere*, Milano, Mondadori, 2003.

internazionali tre tappe ovvie: la prevenzione delle crisi, la risoluzione dei conflitti, la costruzione della pace (*peace building*), e ovviamente non esclude di prendere parte a ogni tappa.

Se sorprende che sia disponibile a partecipare alla forza d'intervento della NATO (*Nato Response Force - NRF*), predisposta per condurre tutto lo spettro di azioni, quando fino ad oggi la Germania si è negata ad operazioni 'ad alta intensità' (ossia guerra) con truppe terrestri²⁸, si può sempre pensare che non poteva essere sola a negare il suo «sì» fra gli allora 25 paesi NATO e che, in linea con la logica per l'innanzi seguita, doveva comunque predisporre la propria partecipazione per potere scegliere fra il «sì» e il «no» in sede politica.

LA *BUNDESWEHR* NEL QUADRO COSTITUZIONALE E POLITICO

Dopo cinquanta pagine, fitte fitte, di ordinate nozioni il documento passa a trattare l'argomento *sine qua non*, ossia le Forze armate (*Bundeswehr*), perché è la coerenza fra le ambizioni strategiche e le capacità militari che qualifica la politica di sicurezza e difesa di uno Stato.

Precede la descrizione dello strumento operativo una attenta disamina del quadro costituzionale e politico. Riguardo al rapporto fra impegni militari e costituzione, è naturale che la Germania abbia un rapporto difficile con il fenomeno guerra, dopo essere stata la causa scatenante del II° conflitto mondiale, e che, nell'immediato dopoguerra, la costituzione abbia posto rigidi vincoli agli impegni militari. Ed è apprezzabile che, riconoscendo il progressivo mutamento degli scenari di confronto, abbia corretto più volte – questa è probabilmente la definitiva – la costituzione per adeguarla al cambiamento. Questo, mentre l'Italia continua ad essere condizionata da cicliche e strumentali interpretazioni politiche dell'art. 11 della propria costituzione²⁹, che respinge genericamente la guerra se non per diretta difesa del territorio nazionale,

La soluzione tedesca è semplice e razionale. La Corte costituzionale ha sentenziato, nel luglio 2004, che la *Bundeswehr* può essere impiegata oltremare, anche fuori dai vincoli dell'Alleanza, secondo i dettami della sicurezza collettiva, e che la decisione è di natura prettamente politica. In linea con questa scelta, nel 2005 la stessa Corte ha

²⁸ W. K. CLARK, *Waging modern war*, New York, Public Affairs, 2001. Quando si ventilò la possibilità di attaccare la Serbia con truppe terrestri attraverso il Kosovo, si dichiararono disponibili a fornirle Francia, Gran Bretagna, Italia e Stati Uniti. Non la Germania.

²⁹ GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Guerra e costituzione*, Bologna, il Mulino 2004. Tratta di questo e merita attenta lettura.

fissato le competenze e le procedure del *Bundestag*, che va consultato anche per assicurare il controllo delle decisioni dell'esecutivo.

Si sottolinea, comunque, nel Libro bianco che in dati casi vi può essere necessità di rispondere prontamente alle situazioni e che ciò impone a chi è coinvolto nel processo consultivo e decisionale senso di responsabilità e al governo l'obbligo di interpellare tempestivamente il *Bundestag*. L'argomento viene chiuso sollecitando, nel quadro dell'emergenza terrorismo, un'estensione della verifica costituzionale al caso dell'impiego delle truppe in ambito nazionale. In definitiva, questa parte è trattata con esemplare chiarezza e completezza. È anche apprezzabile che nel corpo del testo siano riportati gli articoli della costituzione oggetto di esame per non lasciare dubbi a proposito dei cambiamenti.

IL MODELLO SOCIO-POLITICO DELLA *BUNDESWEHR*. *L'INNERE FUHRUNG*

Parte del ricco e pesante bagaglio di provvedimenti intesi a rinnovare profondamente la *Bundeswehr* ed evitare che essa possa nuovamente divenire uno Stato nello Stato è l'*Innere Führung*, ossia lo sviluppo contestuale della *leadership* e dell'educazione civica. Esso tende a creare un inscindibile legame fra le forze armate e i cittadini ed è soprattutto per tenere fede a tale principio che la Germania è il solo fra i maggiori Paesi europei a non avere rinunciato al servizio di leva.

Il Libro bianco afferma esplicitamente che fra i doveri dei militari vi sono quelli di difendere diritti e libertà della popolazione anche a rischio della propria vita. Apprezzabile il richiamo al 200° anniversario della riforma attuata dal generale von Scharnhorst quale segno di continuità per una *Bundeswehr* profondamente integrata nella società, ma convinta assertrice dei propri valori e proprie tradizioni.

È altrettanto d'interesse che non si faccia cenno di un altro grande riformatore, quale il von Seeckt, per il probabile motivo che la sua eccellente realizzazione, erede diretta dell'autoritarismo prussiano, formidabile macchina da guerra, si isolò dalla società e fu refrattaria a impulsi democratici, lasciandosi strumentalizzare dal nazismo.

CONTROCORRENTE, LA GERMANIA NON RINUNCIA AL SERVIZIO DI LEVA

In logica sequenza dopo avere presentato l'*Innere Führung*, il Libro bianco tratta diffusamente del servizio di leva (nove mesi) tuttora presente per oltre il 70% nell'esercito, il 20% nella marina e il 30% nell'aeronautica³⁰, e considerato non come ostico obbligo, bensì

³⁰ THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (ed. by), *The Military Balance, 2005-2006*, cit., pp. 67-68.

quale valore cioè quale «diritto civile» e tappa importante nella vita dei giovani, a cui va però riconosciuto dalla società civile il servizio prestato.

La scelta presentata dal Libro bianco è quanto risulta dal confronto, nel 2000, fra tre diverse proposte: di Weizsächer, di Kirchbach e di Sharping. Quella di Kirchbach, troppo conservatrice, fu ritirata; quella di Weizsächer era assai critica, nella convinzione che la forma di servizio mista (professionisti più leva) producesse un eccesso di personale, ma una carenza di forze operative³¹. Concluse la terna delle proposte il ministro della Difesa Sharping, che propose un totale di 285.000 soldati (circa 200.000 in meno della fine anni '80) con 80.000 civili in supporto, unitamente alla riduzione a nove mesi del servizio di leva.

Negli ultimi anni frequenti dichiarazioni di esponenti di governo e anticipazioni sui *media* hanno indotto a credere che vi fosse l'intenzione di rinunciare al servizio di leva e di adottare in sua vece il professionismo, nella convinzione che esso meglio rispondesse ai requisiti delle operazioni di proiezione oltre confine e oltremare che attualmente coinvolgono le forze europee e NATO.

Il Libro bianco, invece, sostiene di non volere modificare sostanzialmente l'attuale sistema misto (servizio di leva e professionismo) in controtendenza rispetto all'adozione, ad imitazione di Gran Bretagna e Stati Uniti, del professionismo militare da parte di un gran numero dei membri europei della NATO³². Per evitare dubbi sulla decisione di non porre fine al servizio di leva si annuncia di volere arruolare, nel 2006 e 2007, seimila e cinquecento giovani in più.

Il primo perché della conferma del sistema in corso è quello che ha dominato l'impostazione della *Bundeswehr* fin dalle sue origini, quale soluzione socio-politica oltre che militare capace di combinare professionalità con un alto grado d'integrazione nella società civile. Traguardo ottenuto soprattutto con il continuo afflusso e deflusso nei ranghi militari di giovani in grado anche di travasare al loro interno qualifiche educative, che arricchiscono il patrimonio conoscitivo e professionale delle forze armate³³. Inoltre, l'esperienza del servizio di leva può indurre parte dei giovani a fare domanda per chiedere il trattenimento volontario in servizio.

³¹ *Summary, common security and the future of the Bundeswehr, report of the Commission to the Federal Government.*

³² THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (ed. by), *The Military Balance, 2005-2006*, cit., pp. 54-106. Dagli anni '90 hanno adottato il professionismo: Belgio, Repubblica Ceca, Francia, Italia, Ungheria, Slovacchia, Slovenia, Spagna.

³³ FEDERAL MINISTRY OF DEFENSE, *op. cit.*, p. 61.

Il problema della necessità di disporre di un congruo numero di giovani disponibili per impegni oltremare è risolto, offrendo ai giovani di leva disposti a partecipare su base volontaria altri 14 mesi oltre i primi 9 del servizio di leva. In base a questo metodo almeno il 20% dei giovani impegnati fuori del territorio nazionale sono stati reclutati con la ferma obbligatoria, ossia con il servizio di leva.

Assieme al servizio di leva sopravvive coerentemente anche l'obiezione di coscienza, la cui attività a favore della società civile è organizzata dal servizio civile o *Zivildienst*. Lasciando ai giovani libertà di scelta, nel 2000 la metà di loro ha optato per il servizio militare e meno della metà per quello civile.

Come ulteriore motivazione si aggiunge quella di Weizsäcker³⁴, secondo il quale l'impossibilità di prevedere i futuri scenari strategici consiglia di mantenere il servizio di leva come serbatoio a cui attingere per disporre di forze di riserva, difficoltà con cui si confrontano tutte le forze di professione. Le difficoltà in cui oggi si dibattono Stati Uniti e Gran Bretagna per insufficienza di uomini paiono dargli ragione.

Su questa scelta coraggiosamente controcorrente merita soffermarsi in quanto contribuisce a far comprendere meglio l'attuale pensiero politico-militare tedesco che, sul piano interno, ha una rimarchevole continuità con il passato del dopoguerra. Quale differenza dall'Italia, che ha sepolto malamente il servizio di leva, giudicato moralmente inferiore all'obiezione di coscienza da parte della componente antimilitare della società e quale ingiusta o addirittura iniqua tassa da parte di alcuni ministri della Difesa, in sintonia peraltro con ampi strati della società nazionale diseducati all'esigenza di servire il Paese da decenni di cultura estranea ai valori fondanti della nazione.

LE RISORSE FINANZIARIE E IL SETTORE INDUSTRIALE

Al problema delle risorse umane segue quello altrettanto condizionante delle risorse finanziarie, e qui la Germania entra in contraddizione con se stessa in quanto, a fronte della naturale crescita delle proprie ambizioni e delle prospettive che le si presentano, ha seri problemi a reperire fondi adeguati al tipo di forze armate di cui vorrebbe disporre. Dopo la caduta del muro, infatti, i fondi per il bilancio della Difesa sono considerevolmente diminuiti tanto è vero che in rapporto al Prodotto Interno Lordo (PIL) sono, rispetto al 1989-90, circa la metà, ossia all'1,5% anziché al 3%. Che non si tratti di un pro-

³⁴ SAROTTE, *op. cit.*, p. 24.

blema meramente economico lo dimostra il fatto che tale è rimasto anche quando, come nel 2000, il PIL è aumentato del 3%³⁵. Secondo gli analisti, per rimettere in sesto l'apparato militare tedesco dopo tre decenni di ridotti finanziamenti e a fronte di esigenze di modifiche macro-strutturali adeguate alle funzioni che la politica gli vorrebbe attribuire, occorrerebbe aumentare il bilancio della Difesa del 10%.

Con Schröder il governo, invece, ha preferito rispondere a chi rimproverava la Germania per la penuria di fondi per la Difesa contestando la logicità della consuetudine di valutare l'impegno finanziario di ogni Paese per la sicurezza e difesa in base al confronto in termini percentuali fra i fondi assegnati e il Prodotto Interno Lordo, asserendo che erano invece le prestazioni a contare.

Nel 2001 era stato deciso di ridurre per il 2003 il bilancio della Difesa del 3,6% annuo, anche se poi si convenne di ridimensionare il taglio al 3% circa su richiesta di Sharping, ministro della Difesa. Ma anche la base di partenza era debole perché dal 1990 il bilancio della Difesa era stato decurtato del 25% in termini reali. A parziale compensazione fu concesso alla Difesa di tenere i proventi delle sue cessioni immobiliari fino a un tetto stabilito anziché versarli alle finanze dello Stato; sul fronte del risparmio furono adottati provvedimenti per ridurre i costi, ma pare persistere un forte *gap* fra finanziamenti e obiettivi.

I tentativi di Sharping di convincere che avrebbe comunque portato a compimento la riforma non convinsero l'opinione pubblica, anche perché da varie fonti della *Bundeswehr* incluso il capo di Stato Maggiore giunsero segnali del malcontento dei militari.

Onestamente il Libro bianco riconosce che il problema esiste ed è serio, anche perché è stata portata avanti la ristrutturazione nelle regioni già appartenenti alla ex Germania orientale, nonostante imponenti tagli nel settore del personale per ulteriori economie³⁶. Si prevede, quindi, la crescita su base annua del bilancio, incrementando gli investimenti grazie a ulteriori economie fra le quali quelle dovute a forti tagli nel personale e alla riduzione del supporto burocratico. Si prevede anche l'afflusso di capitale privato per gli investimenti e sono in esame fonti alternative anche per gli approvvigionamenti.

³⁵ *Idem*, p. 20.

³⁶ Dati assunti dai *Military Balance* del 1987-1988 e 2005-2006. L'esercito è passato da 333.900 uomini (di cui 176.000 di leva) a 191.000 uomini (di cui 73.000 di leva), la marina da 36.000 uomini (di cui 9.000 di leva) a 26.000 uomini (di cui 1.500 di leva) e l'aeronautica da 192.000 uomini (di cui 38.000 di leva) a 68.000 uomini (di cui 16.000 di leva).

Scrivendo a proposito dell'Europa – ma il suo tema centrale è palesemente la Germania – il generale tedesco Naumann, già presidente del Comitato militare della NATO, «la sola via promettente è l'adozione di uno schema realmente nuovo e innovativo per finanziare gli investimenti pubblici per la sicurezza e difesa è la liberalizzazione delle dotazioni e delle infrastrutture, come accademie e aeroporti [...] questa soluzione potrebbe rivelarsi un vero e proprio «magic silver bullet» per risolvere le difficoltà delle forze armate europee»³⁷.

In quest'ultimo campo è di grande importanza il comparto industriale, e il Libro bianco esprime senza riserve una soluzione «europea» per economie di scala ai fini di maggiori risparmi e per un miglioramento dell'*output* mediante maggiore cooperazione. Dopo questo approccio europeistico, tuttavia, aggiunge annotazioni in chiave nazionale, ossia che «solo nazioni con una forte industria della difesa avranno il peso richiesto nelle decisioni dell'alleanza» e che «la *leadership* politica e l'industria devono definire la collocazione dell'industria tedesca in Europa»³⁸. Emerge in questo contesto l'interesse per l'apertura di un mercato europeo della difesa come nuova opportunità per la Germania.

Molti problemi dell'industria della difesa sono assimilabili a quelli del comparto industriale civile, ma resta un forte interrogativo che rimanda ad Altiero Spinelli e alla sua convinzione che la difesa europea sarebbe stata più realizzabile se si fosse riusciti a creare una vera e propria industria europea della difesa.

Questa sembrerebbe oggi la via di seguire, ma come conciliare la gelosa sovranità esercitata dagli Stati europei sulle loro forze armate con un'industria svincolata da qualsiasi obbligo nazionale? La stessa Germania nel Libro bianco non fa mistero di pensare a un'industria europea che resti comunque tedesca, così come ogni Paese europeo non ha alcuna intenzione di sacrificare un comparto industriale che genera profitto, alte tecnologie ed occupazione.

La risposta sarebbe una politica industriale europea per la difesa tale da conciliare al meglio le esigenze collettive e quelle dei singoli Stati in una visione innovativa e aperta del mercato della difesa³⁹. L'Agenzia europea della difesa vi sta lavorando, non resta che farle gli auguri e auspicare che la presidenza tedesca dell'Unione Europea voglia e possa darle una energica mano.

³⁷ KLAUS NAUMANN, *World Security Network*, 31 marzo 2005, p. 5.

³⁸ FEDERAL MINISTRY OF DEFENCE, *op. cit.*, p. 63.

³⁹ V. CAMPORINI, *Policies of European defence industries or European Industrial Defence Policy*, «RUSI Journal», estate 2006.

CONSIDERAZIONI QUASI CONCLUSIVE

Questa conversazione sul Libro bianco tedesco del 2006 non è, ahimè, giunta alla fine. Infatti, l'importanza del Paese oltre che l'interesse e la complessità degli argomenti mi hanno forzato la mano, portandomi ad ampliare il discorso oltre i limiti di una rapida sintesi. Ho, quindi, indirizzato il commento al *software* politico-programmatico, trattando di sfuggita l'altra metà del documento che tratta l'*hardware* militare, dalle forze armate alla ristrutturazione, dall'addestramento alle operazioni, aspetti almeno altrettanto importanti del problema della sicurezza/difesa. Non mi pento, del resto.

NUOVA STORIA CONTEMPORANEA

Bimestrale di studi storici e politici sull'età contemporanea

Direttore: FRANCESCO PERFETTI

Anno XI - N. 1 - Gennaio-Febrero 2007

SAGGI

- LUIGI COMPAGNA, *Nicola Matteucci, un liberale in un mondo in trasformazione*
- MASSIMO DE LEONARDIS, *Guerre e diplomazia: una prospettiva storica*
- CARLO JEAN, *Fine dell'ordine militare?*
Guerre regolari e guerre asimmetriche

RICERCHE

- LUCIO TONDO, *Operazione Manciuria*
La crisi mancense, gli Stati Uniti e la Società delle Nazioni
- BRUNO PIERRI, *La Gran Bretagna, l'Egitto e gli accordi sul Sudan*

DOCUMENTI E TESTIMONIANZE

- LUDOVICO INCISA DI CAMERANA, *La Spagna verso la Cee e l'incidente con l'Italia*
Come furono salvate nel 1964 le imprese italiane
- FRANCO MALNATI, *La Democrazia Cristiana e il referendum istituzionale*
Le dimissioni di Cesare Degli Occhi dopo la scelta repubblicana

NOTE E DISCUSSIONI

- EUGENIO DI RIENZO, *Rivoluzione francese e storiografia italiana*
- ALDO G. RICCI, *Il centrismo alla prova di guerra e riforme*

STORIA E ANTISTORIA

- MARCO BERTONCINI, *L'Ircocervo azionista*

LETTERE

- **In merito all'articolo *Le Brigate Rosse, una storia della guerra fredda***

RECENSIONI