Manlio Brosio: creatore di consenso durante la Guerra Fredda

Ryan C. Hendrickson esamina la documentazione relativa a Manlio Brosio, quarto Segretario generale della NATO, 25 anni dopo la sua morte.

© OTAN

Nei 25 anni successivi alla morte di Manlio Brosio, quarto Segretario generale della NATO, avvenuta il 14 marzo 1980, il contesto strategico in cui la NATO opera e le attività in cui l'Alleanza è impegnata sono mutati a tal punto da essere irriconoscibili. Un aspetto che non è invece mutato, è il processo di creazione del consenso. E fu in questo che Brosio, uomo tranquillo, raramente al centro dell'attenzione dell'opinione pubblica o dei mezzi di comunicazione, eccelse nei sette anni (1964-1971) in cui fu al vertice dell'Alleanza.

Nato nel 1897, Brosio si era laureato in giurisprudenza all'Università di Torino. Un iniziale interesse per la politica fu interrotto prematuramente dall'avvento del fascismo. Antifascista, Brosio ritornò sulla scena politica nel 1943, divenendo per breve tempo vice Presidente del Consiglio dei ministri e poi, nel 1945-1946, ministro della difesa. Essendo stato successivamente ambasciatore d'Italia in Unione Sovietica, nel Regno Unito, negli Stati Uniti ed in Francia tra il 1947 e il 1964, Brosio giunse alla NATO particolarmente ben preparato ad affrontare le questioni in corso dell'Alleanza. Robert S. Jordan e Michael Bloom, importanti storici dei Segretari generali della NATO durante la Guerra Fredda, nel loro *Political Leadership in NATO* (Westview Press, Boulder, CO, 1979), sostengono che Brosio abbia dedicato sempre un profondo impegno all'unità transatlantica e che sia stato veramente un leader e un rappresentante di tutti gli alleati - grandi e piccoli.

Ryan C. Hendrickson è professore associato di scienze politiche presso la Eastern Illinois University, e sta lavorando ad un libro dedicato ai Segretari generali della NATO.

Uomo gentile e cordiale, Brosio evitava lo scontro frontale all'interno dell'Alleanza, preferendo invece essere un efficace amministratore ed adoperandosi per promuovere il consenso attraverso una paziente diplomazia e negoziati riservati. Grande lettore con una predisposizione per i dettagli, Brosio arrivava la mattina di buonora alla NATO ed immediatamente si immergeva in tutti gli aspetti politici riguardanti le operazioni dell'Alleanza. I suoi assistenti ne ricordano l'eccezionale conoscenza degli affari in corso che acquisiva e alimentava grazie alla vorace lettura dei giornali del mattino. La sua routine mattutina includeva anche lo studio della lingua tedesca, una conoscenza linguistica che riteneva necessario sviluppare per servire più efficacemente tutti i membri dell'Alleanza.

L'era di Brosio rappresentò un periodo particolarmente difficile per l'unità tra gli alleati; in tale periodo infatti la NATO mutò il proprio pensiero strategico da una dottrina di "risposta massiccia" ad una di "risposta flessibile" e, quale conseguenza delle divergenze sulla nuova dottrina, trasferì la propria sede da Parigi a Bruxelles.

Jordan e Bloom rilevano che Brosio, per cercare di rimanere sempre il leader di tutti i 15 alleati, preferì temporaneamente lasciare la presidenza del Consiglio Nord Atlantico. Pertanto, fu l'ambasciatore belga presso la NATO, André de Staercke, ad assumere *de facto* la presidenza del Consiglio Nord Atlantico durante i negoziati sul trasferimento della NATO a Bruxelles. Nel frattempo, Brosio si dedicava a mantenere stretti contatti ed un aperto scambio di idee con tutti gli alleati e a promuovere l'unità della NATO.

Mentre la NATO si preparava a trasferirsi a Bruxelles, le divergenze tra gli alleati emersero riguardo alle propo-

ste sul controllo degli armamenti nei confronti dell'Unione Sovietica e molti alleati ritennero che fosse necessaria una maggiore consultazione all'interno della NATO. Su suggerimento del ministro degli esteri belga Pierre Harmel, il Consiglio Nord Atlantico avviò uno studio per riesaminare la missione e lo scopo della NATO durante la Guerra Fredda.

Il Rapporto Harmel, che concluse questo studio e che richiese un anno di preparazione, indicò una nuova ed innovativa via da seguire per la NATO, affermando che l'Alleanza aveva due missioni di uguale importanza: la difesa e la distensione. Pertanto, il rapporto raccomandava che la NATO mantenesse la sua tradizionale missione di difesa e che al contempo sviluppasse un nuovo obiettivo di "distensione". Ciò significava che, mentre si riconosceva l'esistente minaccia alla sicurezza posta dall'Unione Sovietica e dal Patto di Varsavia e quindi la necessità di una dissuasione militare, gli alleati avrebbero anche dovuto cercare di promuovere un più stabile rapporto e affrontare le questioni politiche che ciò implicava.

Oggi, la maggior parte degli analisti considerano il Rapporto Harmel come un fondamentale documento che ha contribuito ad ampliare la missione della NATO, consentendo all'Alleanza di andare al di là della semplice organizzazione militare per diventare anche un'unione diplomatica con missioni politiche. In *NATO, The European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered* (Rowan e Littlefield, Boulder, CO, 2002), Stanley R. Sloan attribuisce a tale Rapporto il merito di aver ristabilito un vasto consenso strategico tra gli alleati, allorché la NATO si trasformava per impiegare diversi approcci - diplomatici, politici e militari - per assicurare la sicurezza transatlantica. Ovviamente, il Rapporto Harmel ha anche preparato la via per più vasti cambiamenti relativi alla missione della NATO; il che si è manifestato nel vertice di Roma del 1991, allorché gli alleati hanno approvato il primo Concetto strategico del dopo Guerra Fredda.

E' interessante notare come lo stesso Brosio abbia avuto delle iniziali titubanze riguardo alla distensione. Se ne trova traccia nei suoi diari non ancora pubblicati. Questi sono conservati negli archivi della Fondazione Luigi Einaudi di Torino e la storica italiana Bruna Bagnato dell'Università di Firenze ne sta curando la pubblicazione. Nonostante ciò, alla fine dette il suo pieno sostegno al Rapporto Harmel. Infatti, sia prima che successivamente all'approvazione formale di tale Rapporto da parte degli alleati, Brosio sostenne la cooperazione transatlantica sul controllo degli armamenti attraverso i suoi sforzi diplomatici nell'ambito dell'Alleanza. Nel frattempo, le iniziative guidate dagli Stati Uniti si concretizzavano nel Trattato sulla non proliferazione nucleare e nei Negoziati sulla limitazione delle armi strategiche.

Oltre al suo ruolo in questi specifici eventi della storia della NATO, Brosio è ricordato come un paladino delle spese per la difesa, per il suo modo disciplinato di sovrintendere alle riunioni del Consiglio e per la sua conoscenza ed il rispetto del protocollo diplomatico fra gli alleati. Brosio aveva anche il dono di rimanere calmo nelle agitate sessioni del Consiglio Nord Atlantico, manifestando raramente emotività anche nel corso delle discussioni più accese. Infatti, nei momenti più polemici, era particolarmente abile nel redigere dei memorandum di decisioni, traendo così vantaggio dalle sfumature semantiche e politiche in cui si sarebbe potuto trovare il consenso dell'Alleanza.

Nelle sue memorie, *NATO: The Transatlantic Bargain* (Harper and Row, New York, 1970), Harlan Cleveland, che fu ambasciatore americano presso la NATO durante il periodo di Brosio, attribuisce al quarto Segretario generale della NATO il merito di aver fornito il necessario "ingrediente politico" per trovare il consenso sulle questioni più spinose. Attribuisce ciò allo stile diplomatico cauto e sensato di Brosio, che spesso contribuì a far sorgere un comune intendimento ed il dialogo tra gli alleati.

Brosio è stato uno strenuo propugnatore dei pranzi del martedì tra gli ambasciatori della NATO, in cui i rappresentanti permanenti si potevano incontrare in modo informale per individuare e sviluppare comuni obiettivi politici. Al contrario del suo predecessore, Dirk Stikker, Brosio considerò doveroso partecipare a tali pranzi, che, in questo modo, divennero un aspetto importante e singolare del meccanismo istituzionale della NATO.

Brosio si adoperò anche per sviluppare un efficace rapporto di lavoro con quelli che furono i Comandanti supremi alleati in Europa durante il suo mandato di Segretario generale – i generali USA Lyman L. Lemnitzer e Andrew J. Goodpaster - nonostante avessero personalità e stile di comando assai differenti.

Siccome il Segretario generale può influenzare le decisioni della NATO solo presiedendo il Consiglio Nord Atlantico e poiché non ha un'autorità formale o un potere decisionale riguardo alla politica dell'Alleanza, il leader della NATO è sempre limitato nella sua capacità di guidare l'Alleanza in nuove direzioni. Come molti Segretari generali, Brosio ha dovuto a volte lottare per far sentire la sua voce, di conseguenza, il suo impatto personale sulla politica dell'Alleanza non dovrebbe essere sopravvalutato. Ciononostante, date le complesse sfide strategiche che la NATO ha fronteggiato a metà degli anni '60, la documentazione storica mostra un quadro estremamente favorevole dei suoi anni alla guida della NATO. Infatti, l'abile tatto e la paziente diplomazia che Brosio portò con sé nella carica sono delle caratteristiche che tutti i Segretari generali devono esercitare per aiutare l'Alleanza nei periodi di cambiamento e nelle divergenze tra alleati. ■