



IAI

Istituto Affari Internazionali

La Nato verso il vertice di Varsavia 2016: sfide e opportunità

di Francesca Monaco e Alessandra Scalia

ABSTRACT

Il presente documento riporta gli elementi chiave di un seminario a porte chiuse, ospitato dallo IAI il 13 ottobre 2015 nel quadro del progetto "Defence Matters 2015". Scopo dell'iniziativa "Defence Matters" è stimolare il dibattito italiano in materia di difesa coinvolgendo politici, rappresentanti del settore e opinione pubblica. Questo seminario, in particolare, era dedicato alla discussione delle minacce cui la Nato si trova oggi a far fronte, sia sul proprio "fianco orientale" sia sul "fianco sud". Il dibattito ha trattato delle complesse dinamiche internazionali in atto, non solo in termini di minacce, ma anche di potenziali opportunità per una riforma e modernizzazione della Nato. Il presente rapporto intende delineare le questioni chiave emerse dalla discussione, nonché stimolare un ulteriore dibattito sull'agenda della Nato in vista del vertice di Varsavia del 2016.

Nato | Vertice | Russia | Ucraina



La Nato verso il vertice di Varsavia 2016: sfide e opportunità

di Francesca Monaco e Alessandra Scalia*

Introduzione

Negli ultimi anni il problema dei tagli alle spese militari nei paesi europei ha suscitato non poche preoccupazioni all'interno della comunità internazionale. Nello specifico, il rischio di avere in Europa eserciti "bonsai", troppo limitati nelle dimensioni per essere impiegati in robuste operazioni di combattimento, potrebbe minare gli sforzi fatti per lo sviluppo di un meccanismo di risposta rapida ed efficace alle minacce alla sicurezza europea. Sebbene all'interno dell'Ue sia già in atto un processo di condivisione delle risorse, con risultati apprezzabili soprattutto nell'ambito del settore del trasporto aereo, la Nato ha rafforzato interoperabilità e capacità attraverso due importanti iniziative: la *Smart Defence* e il *Framework Nation Concept*. La *Smart Defence*, inizialmente concepita al vertice Nato di Chicago nel maggio 2012, ha il compito di incoraggiare gli alleati ad operare congiuntamente con l'obiettivo di sviluppare, acquisire e sostenere capacità militari. Più precisamente, questo processo avviene attraverso una serie di progetti riguardanti aree cruciali quali: munizioni di precisione, *cyber defence*, difesa antibalistica e *Jisr (Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance)*. Il *Framework Nation Concept* introdotto nel 2013 ha invece l'obiettivo di accrescere la sostenibilità e preservare capacità chiave in ambito militare attraverso lo sviluppo di unità multinazionali guidate da una "framework nation" (i.e. Germania, Italia e Regno Unito).

Le nuove minacce ad est e a sud dei confini europei pongono comunque ulteriori sfide alla Nato, esponendo i limiti delle attuali iniziative e rendendo necessari immediati aggiustamenti. Il fianco orientale e meridionale dell'Alleanza, oggetto di discussione nel seminario ospitato dallo IAI il 13 ottobre del 2015, saranno analizzati nei successivi paragrafi. La conclusione chiarirà quelli che potranno essere i futuri sviluppi in ambito Nato per rispondere alle sfide esistenti ad est e a sud dei suoi confini.

* Francesca Monaco è tirocinante del Programma Sicurezza e Difesa dell'Istituto Affari Internazionali (IAI). Alessandra Scalia è assistente alla ricerca nel Programma Sicurezza e Difesa dello IAI. Traduzione di Manrico De Vincentis, tirocinante del Programma Sicurezza e Difesa dello IAI.

· Rapporto del seminario "NATO Path from Wales to Warsaw Summit" organizzato a Roma il 13 ottobre 2015 dall'Istituto Affari Internazionali (IAI) nell'ambito del progetto "Defence Matters".

1. Il confine ad Est: una rinnovata minaccia

L'annessione illegale della Crimea e la crisi in Ucraina hanno costretto la Nato ad elaborare una strategia sia per rassicurare gli alleati maggiormente intimoriti dall'azione della Federazione Russa, sia per difendere il confine orientale dalla minaccia proveniente da Mosca. Durante il conflitto in Georgia del 2008 la Russia aveva già iniziato un processo di modernizzazione e miglioramento rivolto all'organizzazione, addestramento e logistica delle proprie forze armate. Ciononostante la rapida escalation dell'azione russa in Ucraina ha colto di sorpresa la Nato. Come discusso durante il seminario, la crisi in Ucraina ha trasformato radicalmente la percezione reciproca di Nato e Russia: da un lato la Russia si considera in conflitto con l'Occidente, dall'altro l'Alleanza ha smesso di vedere la Russia come partner affidabile.

A tal proposito, nel corso del seminario è stata suggerita l'ipotesi di una normalizzazione delle relazioni tra Nato e Russia, almeno in termini economici. A titolo di esempio è stata ricordata la partnership esistente tra alcuni dei partner europei (es. Italia e Francia) e la Federazione Russa. Un ritorno alla normalità nei rapporti tra Nato e Russia a seguito della crisi ucraina non sembra tuttavia possibile nelle attuali circostanze. Dal 1 aprile 2014 i membri Nato all'interno del Consiglio Nato-Russia hanno sospeso tutti i progetti di cooperazione esistenti con Mosca, sia in ambito civile che militare.

Nonostante vari aspetti dello scenario orientale europeo richi amino alla mente la Guerra fredda, il seminario ha evidenziato varie differenze con l'era pre-1989. La prima grande differenza riguarda la posizione della linea di divisione. Invece di Berlino, il nuovo fronte di tensione è oggi rappresentato dal confine con le repubbliche baltiche. Questa nuova condizione costituisce un vantaggio operativo per la Russia. Nonostante le capacità Nato prevalgano ancora su quelle russe, il vantaggio di Mosca si regge sulla rapidità di schieramento delle sue forze, come dimostrato dalla mobilitazione lungo il confine con l'Ucraina di decine di migliaia di soldati nell'arco di 72 ore. D'altro canto, data la mancanza di profondità strategica delle repubbliche baltiche, la Nato ha grandi difficoltà nell'elaborare nell'area meccanismi di risposta rapidi ed efficaci, che siano in grado di prevenire e respingere un'eventuale aggressione da parte di Mosca.

La seconda grande differenza risiede nel ruolo giocato dall'Unione europea (Ue) nella crisi ucraina, soprattutto considerando che l'Unione non disponeva degli attuali strumenti durante la Guerra fredda. L'Ue ha a sua disposizione strumenti legali, politici ed economici che potrebbero essere utilizzati per influenzare i calcoli strategici della Russia nelle fasi iniziali di un'eventuale ostilità. Di conseguenza, aggiungendo gli strumenti europei di *soft power* a quelli militari della Nato, i due attori potrebbero condividere l'onere di garantire la sicurezza dei confini dell'Europa orientale. Nello specifico, il contributo dell'Ue potrebbe rilevarsi utile in scenari di guerra ibrida, quando i confini tra sicurezza interna ed esterna risultano particolarmente sfumati.

Un'altra importante differenza evidenziata durante il dibattito riguarda proprio il carattere ibrido della guerra in Ucraina. Alcuni interventi hanno sottolineato i metodi innovativi e l'inusuale entità delle operazioni di intelligence condotte dalla Russia, così come il suo interferire con i media degli stati limitrofi. Altri hanno invece posto l'accento sugli elementi di continuità con la Guerra fredda, facendo riferimento alle caratteristiche della propaganda estremamente aggressiva messa in atto dai russi negli anni Settanta. Ciononostante, la guerra ibrida in Ucraina ha rivelato come la Nato non disponga di strumenti di *soft power* per fronteggiare situazioni di questo genere. La discussione ha inoltre rimarcato come la guerra ibrida non ricada direttamente sotto il mandato dell'Alleanza atlantica in termini di difesa collettiva. In realtà nella prima fase delle ostilità in Ucraina il conflitto ibrido fu considerato come una questione di sicurezza interna e la Nato fu chiamata in causa nel momento in cui gli alleati confinanti con la Russia ne richiesero l'intervento.

Infine, un'altra differenza rispetto alla Guerra Fredda è rappresentata dalla presenza di minoranze russe nei territori di alcuni stati membri della Nato, come conseguenza dell'allargamento ad Est compiuto dall'Alleanza nel 2004. A tal proposito la discussione non ha mancato di evidenziare come una più profonda integrazione delle minoranze in questi paesi possa contribuire a stabilizzare le relazioni tra Nato e Russia, così come ad accrescere la resilienza degli alleati orientali rispetto a "minacce ibride".

A parte le considerazioni riguardanti differenze e similitudini con la Guerra fredda, è stato unanimemente riconosciuto che le relazioni con la Russia rappresentano al momento la maggiore preoccupazione per la Nato. Mettendo a nudo le sottovalutate debolezze dell'Alleanza, la crisi in Ucraina ha costretto la Nato a supportare i suoi alleati orientali in termini operativi, tecnici e politici. In particolare, la crisi ha evidenziato le difficoltà della Nato nell'impiegare capacità operative di risposta rapida. Di conseguenza, per preparare la Nato rispetto a queste minacce alla propria sicurezza, in occasione del vertice del 2014 in Galles gli alleati hanno concordato sulla redazione del *Readiness Action Plan* (Rap). Le misure adottate nel Rap includono: l'aumento del numero di velivoli impegnati nel pattugliamento dello spazio aereo degli Stati baltici; lo schieramento di caccia in Romania e Polonia e di velivoli per attività di addestramento in Romania; l'intensificazione del pattugliamento nel Mar Baltico, nel Mar Nero e nel Mediterraneo attraverso gli *Standing NATO Maritime Group* e gli *Standing NATO Mine Counter-Measures Group*; infine, il dispiegamento di forze di terra lungo i confini orientali dell'Alleanza con l'obiettivo di condurre a rotazione addestramenti ed esercitazioni¹. In generale, il Rap è uno strumento che ha lo scopo di rendere le forze Nato maggiormente pronte ad operare sia sul fianco sud che sul fianco est.

¹ NATO, *NATO's Readiness Action Plan*, Fact Sheet, maggio 2015, http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf_2015_05/20150508_1505-Factsheet-RAP-en.pdf.

Nel complesso la crisi ucraina ha evidenziato i limiti delle forze e della struttura di comando della Nato, limiti che rendono difficile attuare una risposta rapida a crisi improvvise. Proprio per questo il Rap prevede delle misure di adattamento a lungo termine, quali il rafforzamento della *NATO Response Force* (Nrf), così come l'istituzione della *Very High Readiness Joint Task Force* (Vjtf), delle *NATO Force Integration Unit* (Nfiu) e di quartieri generali multinazionali.

In aggiunta, il recente intervento russo in Siria ha attirato l'attenzione dei partecipanti al seminario, che si sono concentrati in particolare su due aspetti. Innanzitutto, date le difficoltà logistiche e la mancanza di sostegno da parte dell'opinione pubblica per un intervento di terra in Siria, sono stati sollevati dubbi circa le capacità di Mosca di impiegare un considerevole numero di uomini nella regione per un periodo prolungato, a differenza del caso ucraino. In secondo luogo, i partecipanti hanno discusso sulla mancanza di una reazione da parte Nato all'iniziativa russa. A tal proposito, la differenza di visioni tra gli alleati all'interno di un processo di *decision-making* basato sul consenso può aver costituito un ostacolo nell'affrontare queste situazioni.

2. Il confine a Sud: nuove minacce

Mentre lungo i confini orientali la sicurezza dell'Alleanza è messa alla prova da una minaccia già nota e rappresentata da un attore unitario, il fianco sud è colpito da minacce inusuali e molteplici (es. il terrorismo e un massiccio flusso di rifugiati). Proprio riguardo alla sfida proveniente da sud, sono state poste numerose domande durante il dibattito.

Le risposte riguardanti il coinvolgimento della Nato in questo scenario hanno sottolineato come l'Alleanza debba chiarire alcuni punti fondamentali prima di definire una strategia guida per il Sud. In primo luogo dovrebbero essere identificate le minacce e individuato il quadro giuridico di riferimento adatto per affrontarle. Nello specifico, alcune questioni rimangono irrisolte e va chiarito se l'obiettivo debba essere la lotta allo Stato islamico o anche ad altri gruppi terroristici, e se la situazione attuale rappresenti una questione di difesa o piuttosto di sicurezza interna. Gli alleati sono quindi chiamati a definire le loro ambizioni nella regione meridionale, storicamente non al centro delle attenzioni dell'Alleanza. Al riguardo, secondo quanto emerso dalla discussione, risulta difficile chiarire quale attore, Nato o Unione europea, debba essere coinvolto, se l'articolo 5 della Carta atlantica sia applicabile o meno in questo contesto e infine quali siano le necessità degli alleati. Ad esempio, attualmente il mandato della Nato non include attività di contrasto al terrorismo in termini di intelligence, in quanto questa è spesso considerata una questione di sicurezza interna. Pertanto, qualora i membri Nato del fianco sud (es. Italia, Spagna e Portogallo) incoraggiassero un maggiore coinvolgimento dell'Alleanza in questo scenario, questo potrebbe richiedere importanti cambiamenti nel mandato dell'organizzazione. Gli alleati meridionali, ad ogni modo, dovranno eventualmente chiarire le proprie intenzioni prima di

chiedere un adattamento della struttura istituzionale dell'Alleanza. Inoltre, dato che il processo di adattamento dipende interamente dalla volontà politica dei membri della Nato, una leadership forte potrebbe facilitare questa operazione. A tal proposito, sfortunatamente, gli Stati Uniti hanno attualmente scelto di tenere un profilo basso in Medio Oriente e nel Nord Africa, e la Nato manca di una leadership ferma in grado di gestire la questione relativa ai suoi confini meridionali.

Tuttavia, come suggerito nel corso del seminario, eventuali cambiamenti nel mandato dell'Alleanza Atlantica potrebbero essere cruciali al fine di affrontare le minacce emergenti.

Conclusioni

Il seminario si è concentrato su due scenari che rappresentano attualmente questioni chiave per la Nato, vale a dire le minacce ai confini orientali e meridionali dell'Europa. L'Alleanza avrà chiaramente bisogno di attuare cambiamenti importanti orientati al rafforzamento di interoperabilità, prontezza e adattamento, al fine di fronteggiare le attuali sfide a livello internazionale.

Il vertice in Galles ha promosso riforme istituzionali e operative in risposta alla crisi in Ucraina (es. il Rap) e diverse iniziative sono in via di realizzazione. Il vertice di Varsavia del 2016 sarà chiaramente un momento cruciale per verificare il raggiungimento degli obiettivi fissati dal vertice in Galles e per continuare nel loro perseguimento. Non sono però state ancora adottate misure atte a rispondere alle crescenti minacce provenienti dal fianco sud. Catalizzando la volontà politica degli alleati di affrontare le sfide alla sicurezza dell'Alleanza, il vertice di Varsavia potrebbe rappresentare il punto di partenza per un rafforzamento delle capacità Nato di rispondere a simili minacce. Al tal fine, è innanzitutto necessario accrescere la consapevolezza riguardo alla sfida del fianco Sud e chiarire il possibile ruolo della Nato a riguardo.

In generale, la natura sfaccettata dello scenario che la Nato si trova attualmente ad affrontare potrebbe essere considerata anche come un'opportunità per riformare il sistema decisionale e la struttura delle forze dell'Alleanza, alla luce dei cambiamenti all'interno dell'ambiente di sicurezza internazionale. A tal proposito, la Nato sta prendendo in considerazione un adattamento comprensivo di lungo periodo che implica il rafforzamento dell'unità politica e militare degli alleati e la promozione di una maggiore reattività ai confini est e sud dell'Alleanza. Le iniziative della Nato rimangono inoltre orientate verso una più stretta collaborazione con l'Ue e lo sviluppo di strategie e strumenti efficaci per contrastare la guerra ibrida, e infine verso un adattamento politico. Come evidenziato dalla vivida e intensa discussione che ha caratterizzato il seminario, il vertice di Varsavia del 2016 potrebbe rappresentare un passo importante in questo percorso di modernizzazione sia per le istituzioni Nato che per i suoi alleati.

Aggiornato 9 dicembre 2015

Istituto Affari Internazionali (IAI)

L'Istituto Affari Internazionali (IAI), fondato nel 1965 su iniziativa di Altiero Spinelli, svolge studi nel campo della politica estera, dell'economia e della sicurezza internazionali. Ente senza scopo di lucro, lo IAI mira a promuovere la conoscenza dei problemi attraverso ricerche, conferenze e pubblicazioni. A questo scopo collabora con istituti, università, fondazioni di altri paesi, partecipando a diverse reti internazionali. I principali settori di ricerca sono le istituzioni e le politiche dell'Unione europea, la politica estera italiana, le tendenze dell'economia globale e i processi di internazionalizzazione dell'Italia, il Mediterraneo e il Medio Oriente, l'economia e la politica della difesa, i rapporti transatlantici. Lo IAI pubblica una rivista trimestrale in lingua inglese (*The International Spectator*), una online in italiano (*AffarInternazionali*), due collane monografiche (*Quaderni IAI* e *IAI Research Papers*) e altre collane di paper legati alla ricerca dell'istituto.

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma

T +39 06 3224360

F + 39 06 3224363

iai@iai.it

www.iai.it

Ultimi DOCUMENTI IAI

- 15 | 24 Francesca Monaco e Alessandra Scalia, *La Nato verso il vertice di Varsavia 2016: sfide e opportunità*
- 15 | 23 Tommaso De Zan, Fabrizio d'Amore e Federica Di Camillo, *Protezione del traffico aereo civile dalla minaccia cibernetica*
- 15 | 22 Eleonora Poli and Maria Elena Sandalli, *Financing SMEs in Asia and Europe*
- 15 | 21 Anna Gervasoni, *Alternative Funding Sources for Growth: The Role of Private Equity, Venture Capital and Private Debt*
- 15 | 20 Umberto Marengo, *Italian Exports and the Transatlantic Trade and Investment Partnership*
- 15 | 19 Irene Fellin, *The Role of Women and Gender Policies in Addressing the Military Conflict in Ukraine*
- 15 | 18 Nicoletta Pirozzi e Lorenzo Vai, *Proposte di riforma della Politica europea di vicinato*
- 15 | 17 Pier Domenico Tortola and Lorenzo Vai, *What Government for the European Union? Five Themes for Reflection and Action*
- 15 | 16 Silvia Colombo, *La crisi libica e il ruolo dell'Europa*
- 15 | 15 Serena Giusti, *La Politica europea di vicinato e la crisi in Ucraina*