



# IAI

Istituto Affari Internazionali

© 2017 IAI

ISSN 2280-6164

DOCUMENTI IAI 17 | 14 - LUGLIO 2017

## Proiettare stabilità nel vicinato a sud della Nato

di Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias  
e Alessandro Marrone



### ABSTRACT

Dopo la primavera araba il collasso dell'ordine regionale ha trasformato il Mediterraneo in un bacino di permanente instabilità, con esiti negativi per il fragile equilibrio tra sicurezza interna e esterna degli alleati. All'instabilità nel vicinato meridionale dell'Alleanza sono infatti collegate sia la minaccia terroristica sia la crisi dei flussi migratori verso l'Europa. La Nato è già impegnata in diversi modi nel suo vicinato meridionale: si vedano le attività di *capacity building* con partner quali Giordania o Tunisia, l'operazione Sea Guardian per la sicurezza marittima nel Mediterraneo, lanciata nel novembre 2016, e la recente creazione all'interno dell'Allied Joint Force Command (Jfc) di Napoli di un "hub" per coordinare le attività di intelligence, antiterrorismo e *capacity building* nel vicinato meridionale. In questo contesto, un passo in avanti consisterebbe nell'impiegare tutte le potenzialità della Nato in quanto alleanza politica e militare al fine di fronteggiare due grandi fattori di instabilità tra loro fortemente connessi: lo scontro tra potenze regionali che, apertamente o meno, ricorrono sempre più alla forza per proteggere i propri interessi ed estendere la propria influenza, e l'assenza in alcuni Paesi di un reale controllo da parte dello Stato, causata da guerre civili e/o dal collasso dello Stato (ad esempio in Siria, Libia e Yemen).

*Nato | Mediterraneo | Medio Oriente | Nord Africa | Terrorismo | Gruppi islamisti | Migrazione*



## Proiettare stabilità nel vicinato a sud della Nato

di Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias e Alessandro Marrone\*

### 1. La Nato e il suo vicinato meridionale: tra consenso e coerenza

“Mai dalla fine della Guerra Fredda la Nato ha dovuto affrontare sfide alla nostra sicurezza più grandi di quelle odierne.” Con queste parole, nel 2016 Jens Stoltenberg ha aperto la sua terza relazione annuale in qualità di Segretario generale dell’Alleanza<sup>1</sup>. Non ci sono dubbi che il quadro geopolitico abbia vissuto profondi cambiamenti nell’ultimo decennio, che pongono significative minacce agli alleati. Da un lato vi è l’atteggiamento aggressivo della Russia, che è sempre più influente sui fianchi orientale e meridionale della Nato. Dall’altro assistiamo alla crescita a livello internazionale del terrorismo di matrice islamista il quale, fomentato dall’instabilità regionale e dai conflitti nel Medio Oriente e nel Nord Africa, dalla Siria alla Libia, prende di mira le capitali europee. Instabilità e conflitti che hanno prodotto un flusso senza precedenti di rifugiati e migranti verso l’Europa, che sta divenendo un fattore di considerevole destabilizzazione per molte società europee.

Gli esperti hanno infatti fatto riferimento al vicinato meridionale dell’Alleanza con l’azzeccato appellativo di “caos duraturo”<sup>2</sup>: il crollo dell’ordine regionale in seguito alle Primavere arabe ha trasformato il Mediterraneo in un’area di persistente instabilità, condizionando negativamente il fragile equilibrio tra la sicurezza interna e quella esterna degli alleati. Assieme ai fattori economici, sociali e politici,

<sup>1</sup> NATO, *The Secretary General’s Annual Report 2016*, March 2017, p. 6, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_142149.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm).

<sup>2</sup> Michael Baranowski and Bruno Lété, *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw*, Washington, The German Marshall Fund of the United States, March 2016, p. 18, <https://shar.es/1T24Ar>.

\* Margherita Bianchi ha svolto un tirocinio (gennaio-aprile 2017) nell’ambito del programma Sicurezza, difesa, spazio dell’Istituto Affari Internazionali (IAI). Guillaume Lasconjarias è ricercatore presso il NATO Defense College. Alessandro Marrone è responsabile di ricerca nel programma Sicurezza, difesa, spazio dello IAI. Gli autori ringraziano tutti i partecipanti alla conferenza del 14 marzo 2017 per le opinioni espresse e si assumono ogni responsabilità per i contenuti del presente documento.

· Traduzione in italiano di “Projecting Stability in NATO’s Southern Neighbourhood”, pubblicato dal NATO Defense College nella collana NDC Conference Reports (n. 3/2017, luglio 2017). La pubblicazione nasce dal dibattito che si è svolto durante la conferenza internazionale “La Nato e le crisi a sud dell’Europa: Proiettare stabilità nel vicinato meridionale della NATO”, organizzata a Roma il 14 marzo 2017 dall’Istituto Affari Internazionali (IAI) e dalla Divisione diplomazia pubblica della Nato, in partnership con il NATO Defense College ed Elettronica, e con Rivista Italiana Difesa in qualità di media partner.

l'instabilità meridionale si lega da un lato alla minaccia terroristica e dall'altro alla crisi migratoria. Quest'ultima ha costretto l'Unione europea – e in particolare gli stati membri mediterranei – a prendere misure d'emergenza per gestire ingenti flussi migratori. Di fatto, a causa della minaccia terroristica e della crisi migratoria, negli ultimi due anni la stabilità del vicinato a sud dell'Europa è divenuta una priorità dell'agenda europea.

L'instabilità nella regione del Medio Oriente e Nord Africa, nelle forme che oggi conosciamo, costituisce un fenomeno piuttosto recente e unico. Nel corso del vertice in Galles nel settembre 2014, gli alleati Nato avevano già identificato il problema quale una delle loro più importanti preoccupazioni, ribadite con enfasi ancor maggiore nel successivo vertice di Varsavia del luglio 2016. Nel corso di quest'ultimo, i capi di stato e di governo hanno definito l'obiettivo prioritario di "contribuire maggiormente agli sforzi della comunità internazionale nel proiettare stabilità e rafforzare la sicurezza al di fuori del proprio territorio, contribuendo in tal modo alla sicurezza dell'Alleanza"<sup>3</sup>.

In altre parole, gli alleati hanno adottato un nuovo approccio al fine di affrontare tale problema, definito "proiettare stabilità". Tuttavia, prima di concentrarsi sul "come", per prima cosa si dovrebbero identificare gli obiettivi su cui debba concentrarsi la Nato, sia all'interno che all'esterno del proprio territorio. In uno scenario meridionale confuso e in continuo cambiamento, comprendere dove risiedano i problemi non rappresenta un compito semplice, specialmente se paragonato a ciò che l'Alleanza affronta sul suo fianco orientale. In realtà, ciò che è stata denominata la "direzione strategica est" sembra in un certo senso più semplice da affrontare per via della natura statuale dei diversi attori coinvolti, e perché la Nato può facilmente affermare l'importanza del principio di difesa collettiva. In Medio Oriente e Nord Africa la compresenza di stati deboli, attori non-statali, radicalismo religioso, instabilità politica – e le relative, sfaccettate conseguenze – rendono più ardua la valutazione delle minacce. In termini di risposta, questi "sud" frammentati richiedono una soluzione molto più complessa, che la Nato, malgrado la sua capacità d'adattamento, potrebbe avere più difficoltà a trovare.

Un primo significativo passo in avanti è arrivato con il vertice di Varsavia, dove la necessità di una valutazione più approfondita e di maggiori sforzi è stata formalmente riconosciuta, e dove è stato stabilito dai leader Nato il principio generale di un "approccio a 360 gradi" per affrontare le minacce<sup>4</sup>. La motivazione di tale approccio risiede nell'intento di non favorire una sola "direzione strategica" rispetto alle altre. Al fine di passare dalla dichiarazione di principio a un'azione con esiti positivi, una comprensione a 360 gradi del problema è necessaria prima di prendere in considerazione qualsiasi ulteriore azione, e un approccio esclusivamente geografico non appare sufficiente. Al contrario, bisogna prendere

<sup>3</sup> NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, 9 July 2016, par. 80, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

<sup>4</sup> Ibid.

in considerazione le specificità regionali e le potenziali evoluzioni delle crisi al fine di poter perseguire soluzioni adeguate<sup>5</sup>.

Nonostante ci si trovi d'accordo su un approccio a 360 gradi come comune modalità per affrontare minacce volatili, internamente permane ancora una certa riluttanza nel tradurre tutto ciò in una strategia comune. In realtà, per gli stati membri meridionali, la rinnovata aggressività da parte della Russia passa in secondo piano rispetto ai problemi connessi all'instabilità nel Nord Africa e Medio Oriente quali il flusso di rifugiati e l'estremismo violento. All'interno della Nato, un dialogo strategico sugli interessi collettivi degli alleati nel vicinato meridionale in effetti manca, e si potranno porre in essere azioni efficaci solo a patto che nord-americani ed europei condividano una comune visione della posta in gioco nella regione. Il riconoscimento che entrambi i fronti – est e sud –entino allo stesso modo per l'Alleanza, e debbano essere considerati ugualmente strategici<sup>6</sup>, rappresenta solo un punto di partenza per proiettare stabilità nel vicinato meridionale.

Al di là del principio condiviso di "proiettare stabilità" e della riflessione iniziale sul "framework per il sud", una strategia Nato efficace e globale nei riguardi della regione nord africana e mediorientale appare ancora vaga. Gli attuali rapporti tra le due sponde dell'Atlantico, caratterizzati dal dibattito senza fine sugli stanziamenti per la difesa e dall'incertezza circa le nuove priorità dell'amministrazione statunitense, di certo non aiutano. Né le posizioni divergenti tra gli europei, dalla crisi migratoria a quella libica, contribuiscono a tracciare un solido approccio Nato verso il vicinato meridionale. Tale scenario intricato impedisce agli alleati di costruire consenso e definire una strategia coerente e di prospettiva. Allo stesso modo, come in un circolo vizioso, l'instabilità e la frammentazione nel vicinato meridionale sono in un certo qual modo peggiorate dal fatto che i Paesi occidentali non hanno una posizione chiara e condivisa, né all'interno né all'esterno della Nato.

Uno dei principali esempi in tal senso è rappresentato dalla Libia. Quando nel 2011 sono iniziate le rivolte in Libia, molti pensavano che fosse lo scenario tipico in vista del quale l'Europa si preparava da almeno vent'anni ad assumere la leadership nella gestione delle crisi<sup>7</sup> – eventualità che, alla fine, non si è concretizzata. Al contrario, la Libia ha messo a nudo azioni europee scoordinate e confuse, con i membri Nato inclini a privilegiare la competizione politica a una cooperazione efficace<sup>8</sup>. Se da

<sup>5</sup> Si veda la sezione successiva.

<sup>6</sup> Alexandra de Hoop Scheffer, Martin Michelot and Martin Quencez (eds.), *Southern Challenges and the Regionalization of the Transatlantic Security Partnership*, Washington, The German Marshall Fund of the United States, January 2017, p. 1, <https://shar.es/1T2lmr>.

<sup>7</sup> Jolyon Howorth, "'Opération Harmattan' in Libya: A Paradigm Shift in French, European and Transatlantic Security Arrangements?", in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 12, No. 4 (2014), p. 405, <http://dx.doi.org/10.1080/14794012.2014.962738>.

<sup>8</sup> In tal senso si vedano, tra gli altri: Germano Dottori, "La drôle de guerre all'italiana", in *La guerra di Libia, Quaderni speciali di LiMes*, a. 3, n. 2 (aprile 2011), p. 17-24; Fabrizio Cotichia, "The 'Enemy' at the Gates? Assessing European Military Contribution to the Libyan War", in *Perspectives on Federalism*,

una parte gli alleati erano in qualche modo uniti sul fondamentale obiettivo politico della rinuncia al potere di Gheddafi e sul preservare l'unità dello stato libico, erano invece divisi su una serie di soluzioni, tra le quali l'uso della forza, l'impegno Nato, e la possibile stabilizzazione a seguito dell'instaurazione di una no-fly zone sulla Libia e della caduta del regime di Gheddafi. La diversa intensità di attivismo dei vari attori occidentali in Libia poteva essere in larga parte spiegata attraverso le rispettive considerazioni interne e gli interessi energetici ed economici.

Dopo sei anni d'instabilità, la crisi libica non è stata ancora efficacemente affrontata dall'Europa, né attraverso la Nato né tramite l'Ue o l'Onu o con un formato ad hoc, malgrado ciò stia ponendo significativi problemi di sicurezza agli alleati, non da ultimo contribuendo alla crisi migratoria. Non è una sorpresa dunque che quest'ultima, più pressante per l'Italia che per altri Paesi, sia stata affrontata da Roma in forma sostanzialmente individuale per almeno i primi due anni, con l'adozione di misure a livello nazionale e l'operazione Mare Nostrum, che ha sì salvato migliaia di vite umane in mare, ma ha anche originato critiche perché considerata un incentivo per migranti e rifugiati ad attraversare il Mediterraneo. L'Italia ha coltivato significative relazioni diplomatiche con la Libia su tutta una serie di questioni, e l'accordo del 2017 tra il governo italiano quello di Tripoli rappresenta il più recente passo in avanti nella lotta all'immigrazione clandestina.

Malgrado tale preoccupante contesto, l'impegno politico dovrebbe costruire il consenso all'interno dell'Alleanza al fine di definire una strategia, interazioni e linee di condotta comuni tra gli alleati, dati gli scenari di instabilità nella regione del Nord Africa e Medio Oriente e la potenziale risposta della Nato.

## 2. Scenari d'instabilità nel Medio Oriente e in Nord Africa

Nord Africa e Medio Oriente costituiscono un complesso quadro di sfide esistenti ed emergenti alla sicurezza degli alleati, il cui sviluppo e interconnessione a livello intra- e inter-statale potrebbe portare a risultati altamente imprevedibili. Una lungimirante proiezione di stabilità nell'area presuppone una grande capacità di analisi delle potenziali evoluzioni delle crisi stesse, al fine di comprendere il possibile margine di manovra degli alleati. In special modo, i recenti sviluppi politici sottendono alcuni elementi trasversali che devono essere considerati con molta attenzione per delineare un ruolo Nato in prospettiva più incisivo nel proprio vicinato meridionale.

---

Vol. 3, No. 3 (2011), p. 56, [http://www.on-federalism.eu/attachments/106\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/106_download.pdf); Alessandro Colombo e Arturo Varvelli, "L'Italia e la crisi libica", in Alessandro Colombo e Gianni Bonvicini (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2012*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 84.

## 2.1 Il deterioramento della situazione nella regione e il ruolo degli attori principali

L'attuale volatilità dello scenario mediterraneo impone un appianamento delle tensioni prima che queste sfocino in crisi incontrollabili. La storia della regione degli ultimi due decenni avrebbe dovuto insegnare molto all'Occidente circa le mutevoli forme d'instabilità che rapidamente si diffondono in un contesto geopolitico fluido.

Questa è la ragione per la quale appare fondamentale evitare la degenerazione delle attuali crisi nei vari Paesi: in primis, il deteriorarsi della situazione in Libia, che fatica a trovare un corretto equilibrio di potere tra i suoi molti attori locali dopo il cambio di regime avviato nel 2011. Prima delle Primavere arabe, alcuni Paesi europei quali l'Italia intrattenevano stabili e proficue relazioni con Tripoli – dal punto di vista commerciale, energetico e nel campo della sicurezza. Oggi tale quadro non esiste più. Allo stato attuale, oltre alle divisioni su base tribale, tre governi operano nominalmente in Libia, con l'instabilità politica e la lotta per le risorse naturali che fungono da principali vettori di caos e insicurezza.

Trovandosi a soli 250 chilometri dall'Ue, la Libia continua a essere un centro ideale per il traffico dei migranti attraverso il bacino del Mediterraneo, cosa che ha un impatto diretto sulla sicurezza del Paese stesso e dei suoi vicini, in primis la Tunisia, e sull'Europa<sup>9</sup>. Allo stesso tempo, la Libia rimane un potenziale rifugio sicuro per i terroristi. Infatti, all'interno di tale stato fallito, e più precisamente nella città di Sirte, lo Stato Islamico aveva in precedenza stabilito un proprio centro, dal quale esercitava un controllo per 200 km lungo la costa mediterranea, rappresentando dall'inizio del 2015 una grande fonte di preoccupazione per gli alleati<sup>10</sup>. La battaglia per liberare Sirte dai terroristi è iniziata nel maggio 2016, e sette mesi più tardi la città è stata dichiarata liberata dal Consiglio presidenziale libico<sup>11</sup>. Tuttavia, come nel caso dell'Iraq, il minor controllo territoriale da parte dello Stato Islamico non deve necessariamente essere considerato un balzo in avanti: nonostante il dominio territoriale di Daesh si stia riducendo, rimane infatti difficile valutare cosa accadrà, dove andranno tali gruppi e quali conseguenze i Paesi Nato dovranno fronteggiare nell'immediato futuro. In aggiunta, sebbene i gruppi terroristici quali al-Qaeda nel Maghreb Islamico o lo Stato Islamico non abbiano trovato un forte sostegno in Libia, gli estremisti politici in questo come in altri stati della regione hanno sfruttato la mancanza di controllo statale nel sud del Paese. Ulteriori conflittualità e instabilità in Libia potrebbero nuovamente aprire le porte a gruppi simili allo Stato Islamico.

<sup>9</sup> Frederic Wehrey, "Insecurity and Governance Challenges in Southern Libya", in *Carnegie Papers*, March 2017, <http://ceip.org/2nntf07>.

<sup>10</sup> Hayder al-Khoei, Ellie Geranmayeh and Mattia Toaldo, "After ISIS: How to Win the Peace in Iraq and Libya", in *ECFR Policy Briefs*, January 2017, p. 8, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/after\\_isis\\_how\\_to\\_win\\_the\\_peace\\_in\\_iraq\\_and\\_libya\\_7212](http://www.ecfr.eu/publications/summary/after_isis_how_to_win_the_peace_in_iraq_and_libya_7212).

<sup>11</sup> Ibid.

La Tunisia, spesso considerata il caso di successo delle Primavere arabe, denota significativi problemi di stabilità – per lo più nel suo settore meridionale – e al tempo stesso testimonia un crescendo nel numero di *foreign fighters*<sup>12</sup>. L'Egitto ha vissuto prima la rivoluzione dei Fratelli musulmani e quindi il golpe contro-rivoluzionario del generale al Sisi, mentre l'Algeria dovrà nell'immediato futuro affrontare una difficilissima e complessa transizione di potere. Le crisi di governance in questi Paesi stanno minando la stabilità e la legittimità dei sistemi politici nel Nord Africa, e aumentano di conseguenza il livello di incertezza e fragilità nella regione.

In Siria le potenze regionali ed esterne si contendono l'influenza militare sostenendo le varie fazioni coinvolte in un conflitto civile che va avanti da ormai sei anni. Un complesso panorama di attori detiene grandi interessi, a partire dal regime siriano di Bashar al-Assad, dai curdi e dagli arabi sunniti, fino alla Turchia, l'Iran, l'Arabia Saudita, Israele e la Russia. Lo scenario siriano è indubbiamente quello più complesso, in quanto la sua risoluzione dipende da un'ampia gamma di fattori esterni. In effetti la Siria può essere considerata l'emblema delle frizioni tra Stati Uniti e Russia nel Medio Oriente, e il lancio da parte americana di missili sul territorio siriano inaugura probabilmente una nuova fase della crisi<sup>13</sup>. A seguito dei colloqui di Astana tra Russia, Iran e Turchia, il presidente statunitense Donald Trump ha colto l'occasione delle azioni criminali perpetrate da Assad per ricordare al mondo quanto grande sia il potere militare degli Stati Uniti in Medio Oriente, a prescindere dal sostegno Onu. In questa particolare fase, con i Paesi europei, Israele e gli Stati sunniti tutti impegnati a sostenere l'azione americana, la Russia potrebbe incontrare forte opposizione alle sue manovre nell'area. L'arretramento del califfato a Raqqa<sup>14</sup> non costituisce, nemmeno in questo caso, un elemento del tutto positivo in quanto potrebbe avere come conseguenza il profilarsi di nuove forme di terrorismo geograficamente disperse.

Le sfide alla sicurezza dell'Alleanza provenienti dalla regione del Nord Africa e Medio Oriente vedono un intreccio di attori regionali ed esterni, ivi compresi la Russia, l'Iran e, in misura minore, la Cina. Gli alleati dovranno di conseguenza prendere maggiormente in considerazione tali soggetti nell'ambito di una proiezione di stabilità nel vicinato meridionale della Nato.

Oltre al suo atteggiamento aggressivo sul fianco orientale dell'Alleanza, non è un mistero come la Russia sostenga il regime di Assad in Siria, e stia svolgendo in modo sempre più incisivo un ruolo da protagonista nel Mediterraneo e in Libia. Mentre l'uso di armi chimiche in Siria<sup>15</sup> ha causato una prima reazione militare

<sup>12</sup> Christian Caryl, "Why Does Tunisia Produce So Many Foreign Fighters?", in *Foreign Policy*, 15 July 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/07/15/why-does-tunisia-produce-so-many-terrorists-nice-france-truck-terrorist-attack>.

<sup>13</sup> Perry Cammack and Joseph Bahout, "A New Great Game?", in *Diwan*, 7 April 2017, <http://ceip.org/2ohdQSh>.

<sup>14</sup> "Islamic State and the Crisis in Iraq and Syria in Maps", in *BBC News*, 20 July 2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>

<sup>15</sup> "Evidence from Victims Points to Nerve Gas in Syria Attack", in *The New York Times*, 4 April 2017,

dell'amministrazione Trump, le capacità anti-access e area denial (A2/AD) dispiegate dalla Russia stanno lasciando i Paesi Nato con poco margine di manovra nel teatro siriano<sup>16</sup>. Per quanto riguarda la sicurezza marittima nel Mediterraneo, la presenza e le manovre militari – incluse quelle russe, ma non solo – sono aumentate negli ultimi anni in confronto al periodo post-Guerra Fredda, e ciò rappresenta senza dubbio un nuovo scenario con cui la Nato dovrà fare i conti. Come dato di fatto, l'incalzante attivismo della Russia nel Mediterraneo mette sempre più in relazione, in termini strategici, i fianchi orientale e meridionale della Nato<sup>17</sup>: ad esempio, le maggiori o minori tensioni tra Mosca e Washington sulla Siria potrebbero avere un impatto sulle relazioni Nato-Russia.

Assad mantiene aperto il corridoio sciita da Teheran al Libano passando per Iraq e Siria, rimanendo così un prezioso alleato per un altro importante attore nel quadro di sicurezza regionale, l'Iran. Il presidente americano è stato esplicito nelle sue critiche nei riguardi di quest'ultimo, etichettandolo come "lo sponsor principale del terrorismo"<sup>18</sup>. L'accordo sul nucleare raggiunto con l'Iran dalla precedente amministrazione democratica potrebbe essere a rischio per via dei forti segnali lanciati da Trump all'Iran, iniziando dal Muslim Ban, e anche per via delle ambizioni stesse di Teheran di possedere un arsenale di missili balistici.

Un attore alquanto sottovalutato nella regione è la Cina, che detiene rilevanti interessi, presenza e ambizioni nell'area, e potrebbe trovare ampi spazi di manovra nello sviluppo geopolitico della regione<sup>19</sup>. In tale contesto, vale la pena ricordare che il Canale di Suez rimane un punto di passaggio obbligato per l'Europa e per l'economia globale<sup>20</sup>, mentre lo sfruttamento delle nuove risorse di gas naturale nel Mediterraneo orientale accresce l'importanza della sicurezza energetica nella regione.

### 2.2 Il fenomeno della radicalizzazione e dei "returnees"

Un aspetto rilevante a ciò collegato è la radicalizzazione, sia all'interno che all'esterno dei Paesi Nato. Per meglio comprendere la dimensione di questo sfaccettato fenomeno, si potrebbe far riferimento ad esso con il termine "glocale", ossia l'unione di globale e locale. Globale poiché lo Stato Islamico ha radunato quasi

<https://nyti.ms/2nTMJLa>.

<sup>16</sup> Loic Burton, "Bubble Trouble: Russia's A2/AD Capabilities", in *Foreign Policy Blogs*, 25 October 2016, <https://foreignpolicyblogs.com/?p=100415>.

<sup>17</sup> Francesca Bitondo, Alessandro Marrone and Paola Sartori, "Challenges to NATO and Italy's Role: Trump, Brexit, Collective Defence and Neighborhood Stability" in *Documenti IAI*, No. 16|18e (January 2017), p. 21-23, 29, <http://www.iai.it/en/node/7060>.

<sup>18</sup> "Iran is World's Biggest State Sponsor of Terrorism, US Says", in *BBC News*, 4 February 2017, <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38868039>.

<sup>19</sup> Frans-Paul van der Putten, "Infrastructure and Geopolitics: China's Emerging Presence in the Eastern Mediterranean", in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 18, No. 4 (2016), p. 337-351.

<sup>20</sup> Si veda, tra gli altri: Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza nel Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2015 (Quaderni IAI 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>.



duecento nazionalità sotto i suoi vessilli; locale per via della grande variabilità del fenomeno da un'area all'altra, tendenza identificabile tanto nella regione del Nord Africa e Medio Oriente quanto in Europa.

Ove si consideri la portata del problema dei foreign fighters, vi è ad esempio una sostanziale disparità tra Tunisia e Algeria, malgrado il fatto che i due Paesi siano tra loro confinanti. In rapporto alla sua popolazione, la Tunisia costituisce il maggior bacino di reclute dello Stato Islamico: fino a 6.000 secondo alcune stime<sup>21</sup>, mentre i foreign fighters algerini sono meno di 300. Una simile analisi può essere applicata alle città europee: più di 100 giovani dalla città di Nizza si sono uniti all'ISIS, mentre a Marsiglia, geograficamente molto vicina, i numeri sono molto più bassi. Allo stesso modo, la percentuale di convertiti tra gli jihadisti è molto diversa da un Paese all'altro (circa l'8 per cento negli Usa, il 30 per cento in Francia). In sintesi, la radicalizzazione rappresenta un fenomeno molto complesso e diffuso, che non può essere spiegato in maniera univoca poiché varia da un contesto all'altro.

Al di là dell'effettiva permanenza dei foreign fighters nei teatri di guerra, i combattenti variano in termini di pericolosità dopo il loro ritorno in Europa, quando si configurano come "returnees". All'inizio del 2017 era stato stimato che circa il 15-20 per cento dei foreign fighters fossero morti nei teatri di guerra (Siria, Iraq); che tra il 30 e il 35 per cento fossero già tornati nei Paesi d'origine; e che il 50 per cento fosse ancora sul campo, inclusi tra i 2.000 e i 2.500 europei<sup>22</sup>. Coloro che sono già tornati potrebbero costituire una seria minaccia alla sicurezza, sebbene le loro motivazioni per andare in Siria possano essere state diverse.

Ci sono pertanto almeno quattro categorie di returnees: a) i traumatizzati da quanto visto nei teatri di guerra; b) i pentiti, che di solito ritornano a una vita normale; c) gli indecisi, che non sanno se abbandonare o meno il proprio impegno per la causa jihadista; d) i convinti della giustezza della causa.

In poche parole, i returnees sono ben lontani dal poter essere considerati come un blocco monolitico. Appaiono molto divisi in termini di esperienze e percorsi sociali nei teatri di guerra.

Tale fenomeno è stato sinora preso in considerazione in maniera insufficiente, considerato che alcuni Paesi Nato sono ancora privi di un'adeguata metodologia di analisi dei rischi per condurre i necessari controlli, non sapendo quando, dove e da quanto i propri foreign fighters si trovino in Siria, cosa facciano lì e, cosa ancor più importante, cosa pensino di tale esperienza – vedi le quattro categorie sopraccitate. Malgrado le specificità regionali, la minaccia è chiaramente transnazionale, ma la

<sup>21</sup> Richard Florida, "The Geography of Foreign ISIS Fighters", in *CityLab*, 10 August 2016, <https://www.citylab.com/amp/article/493622>.

<sup>22</sup> Dati del Consiglio dell'Unione europea. Si veda: "EU Urged to Share Data Better to Detect Militants Returning from Syria, Iraq", in *Reuters*, 7 December 2016, <http://www.reuters.com/article/us-europe-attacks-eu-fighters-idUSKBN13W1RT>.

strategia sul come affrontarla appare ancora alquanto in fieri.

### 3. Quale ruolo Nato per proiettare stabilità nel vicinato meridionale?

#### 3.1 *L'attuale ruolo dell'Alleanza: un insieme di attività diverse e limitate*

La Nato è attualmente impegnata in forme diverse nel suo vicinato meridionale. Innanzitutto, vi sono una serie di iniziative intraprese con i partner della regione. L'Alleanza lavora in Iraq sul capacity building in ambito difesa e sicurezza, in una serie di aree concordate con le autorità irachene, con un piccolo team dispiegato nel Paese. Un pacchetto appositamente pensato è in discussione con la Giordania, che s'incentrerebbe, tra le altre cose, sulle strutture di comunicazione, comando e controllo, e sulla difesa cibernetica. Più a est, la Nato rimane presente in Afghanistan con la missione Resolute Support, pensata per continuare ad assistere e addestrare le forze di sicurezza afgane impegnate contro gli insorti e i gruppi terroristici. Nel Nord Africa, l'Alleanza sostiene la Tunisia attraverso progetti pilota quali la creazione di un centro per l'analisi di dati di intelligence per contrastare il terrorismo. Al vertice di Varsavia i leader alleati hanno concordato di sostenere la Libia, su richiesta delle stesse autorità libiche, e sono in corso colloqui all'interno della Nato sul possibile sostegno in termini di defence and security capacity building, institution building, e sostegno a servizi di intelligence da porre sotto la supervisione delle autorità civili. In linea generale, il capacity building nella difesa è stato identificato quale uno dei maggiori elementi nei rapporti con i partner della Nato, e uno strumento chiave al fine di accrescere la stabilità nel vicinato meridionale dell'Alleanza.

In secondo luogo, per quanto concerne la sicurezza marittima nel Mediterraneo, l'operazione Sea Guardian è stata varata dopo il vertice di Varsavia con un mandato ampio, ben oltre la difesa collettiva ai sensi del articolo 5 del Trattato di Washington. Il mandato infatti comprende maritime situational awareness, anti-terrorismo in mare, capacity building in termini di sicurezza marittima. L'operazione Sea Guardian supporta altresì la missione UE Sophia, lanciata per contrastare il traffico illegale di migranti nel bacino del Mediterraneo. In scala più ridotta, dal febbraio 2016 la Nato coopera con l'Ue nel Mar Egeo per fronteggiare il flusso di migranti, raccogliendo informazioni e condividendole con l'Unione e le autorità sia greche che turche<sup>23</sup>.

In terzo luogo, la creazione di un hub per il sud nel Joint Force Command di Napoli punta a rafforzare e coordinare le attività di intelligence, anti-terrorismo e le defence capacity building nella regione. Lo staff iniziale dell'hub sarà inizialmente

<sup>23</sup> Sulle attività marittime della Nato nel Mediterraneo si veda: Alessandra Giada Dibenedetto, "Implementing the Alliance Maritime Strategy in the Mediterranean: Nato's Operation Sea Guardian" in *NDC Research Reports*, No. 134 (December 2016), <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=507>.

di un centinaio di persone, e otto Paesi membri Nato hanno già espresso la propria intenzione di contribuire al centro.

Quando si parla d'intelligence, due ulteriori sviluppi Nato dovrebbero essere considerati. In primis, il sistema Allied Ground Surveillance dislocato nella base italiana di Sigonella, operativo dalla fine del 2017, che potrebbe dare una spinta alla situational awareness dell'Alleanza nella regione mediterranea così come in aree più a sud o più a est. In secondo luogo, la creazione di un Assistant Secretary General for Intelligence, finalizzato a migliorare la raccolta d'informazioni e il coordinamento d'intelligence a livello Nato, mettendo a sistema le attività civili e militari già in corso all'interno dell'Alleanza – una posizione occupata dall'ex vice-direttore dei servizi di intelligence tedeschi Arndt Freytag von Loringhoven.

A un primo sguardo, la Nato sembra fare molto, ma in modo frammentato e non particolarmente inclusivo. Una delle ragioni principali risiede nel fatto che, quando si fa riferimento alle sfide alla sicurezza dal vicinato meridionale quali il terrorismo, l'instabilità, e la relativa crisi migratoria che colpisce l'Europa, la Nato non è né dovrebbe essere il primo soggetto a rispondere. Le autorità nazionali, l'Ue, le coalizioni ad hoc che includono molti alleati sono state piuttosto in prima linea al riguardo. Solo per citare due esempi, l'Ue ha lanciato la sopraccitata missione Sophia, mentre l'Italia ha gestito le due operazioni nazionali Mare Nostrum e Mare Sicuro, e ha attivamente sostenuto il governo libico riconosciuto dalla comunità internazionale. Nella sostanza, il ruolo della Nato nell'accrescere la stabilità ai suoi confini meridionali dovrebbe essere modellato in gran parte in termini di cooperazione, mutuo sostegno e sinergia con altri attori, ivi compresi i membri e partner dell'Alleanza. Ciò aggiunge un ulteriore livello di complessità, ma costituisce l'unico modo per poter compiere progressi nella regione, dato che non esiste una soluzione veloce e immediata alle sfide alla sicurezza ai confini meridionali della Nato.

Quando si parla di complessità, dovrebbe essere sottolineato come le attività per "proiettare stabilità" spazino dalle operazioni alle partnership, toccando così due dei tre compiti fondamentali stabiliti dal Concetto strategico Nato del 2010 – ovvero operazioni di crisis management e sicurezza cooperativa<sup>24</sup>. Tali attività potrebbero avere anche una dimensione di difesa collettiva, ad esempio in termini di deterrenza contro attori non statuali con capacità quasi da stato, o concernenti il mandato dell'operazione Sea Guardian, ma questa appare secondaria rispetto alle operazioni di crisis management e alle partnership.

In conclusione, l'Alleanza è stata e continua a essere attiva in molti modi nel contribuire alla sicurezza e alla stabilità della regione del Nord Africa e Medio Oriente. Tuttavia, sembra che le diverse e limitate attività Nato, in corso o pianificate, non siano parte di una strategia coerente mirante ad apportare un

<sup>24</sup> NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept 2010*, 19 November 2010, [http://www.nato.int/cps/po/natohq/topics\\_82705.htm](http://www.nato.int/cps/po/natohq/topics_82705.htm).

sostanziale valore aggiunto all'azione dei singoli alleati e/o di partner quali l'Ue.

### *3.2 Elementi per una riflessione strategica Nato sulla proiezione di stabilità*

Quando si riflette su una strategia dell'Alleanza per proiettare stabilità nel suo vicinato meridionale, una serie di questioni rilevanti dovrebbero essere prese in considerazione.

Una prima, fondamentale questione riguarda chi abbia la primaria responsabilità di proiettare stabilità. Innanzitutto, gli stati membri Nato. Essi dovrebbero adoperarsi a tal fine a livello bilaterale, regionale, mediante l'Ue se ne sono membri – ad esempio sfruttando le opportunità della politica di vicinato dell'Unione – e attraverso l'Onu – dopo tutto, l'operazione Unifil in Libano sta portando stabilità in un Paese confinante con Siria e Israele. Ma gli stessi stati membri dovrebbero farlo anche attraverso la Nato. I favorevoli a un ruolo dell'Alleanza nel proiettare stabilità notano che il terrorismo islamico e la crisi migratoria, strettamente legati ai conflitti e all'instabilità nel Nord Africa e nel Medio Oriente, rappresentano temi caldi nell'agenda della sicurezza dei membri Nato. Ciò implica che quest'ultima deve misurarsi con minacce non militari quali il terrorismo islamico internazionale, come avviene da quindici anni in Afghanistan dopo gli attacchi di Al Qaeda contro gli Stati Uniti del 2001. L'articolo 5 del Trattato di Washington è stato invocato per la prima volta nella storia della Nato dopo l'11 settembre, proprio a seguito di un attacco terroristico. Venendo alla crisi migratoria, i massicci flussi di migranti, senza precedenti, che investono l'Europa non costituiscono una minaccia di per sé. Ma hanno innegabilmente messo sotto pressione i paesi europei e l'Ue stessa, fino al punto da divenire un fattore destabilizzante in termini politici, sociali e di sicurezza<sup>25</sup>. Di fronte a tale scenario, la Nato si pone in quanto alleanza politico-militare: sia militare che politica. Ed essere un'alleanza politico-militare implica anche l'utilizzo di tutti gli strumenti di cui si dispone allo scopo di affrontare i conflitti e l'instabilità all'origine degli attuali flussi migratori<sup>26</sup>.

Definire un ruolo Nato nella proiezione di stabilità non significa porre l'Alleanza a capo di un tale sforzo della comunità internazionale, poiché ciò risulterebbe alquanto controproducente. Vuol dire piuttosto incrementare gli sforzi Nato per sostenere i partner locali, l'Ue e gruppi di suoi stati membri nella proiezione di stabilità. Potrebbe sembrare un compito modesto per un'Alleanza così potente, ma non lo è. Dato che non vi sono soluzioni immediate e facili per le sfide alla sicurezza che provengono dal vicinato meridionale, urge pianificare uno sforzo di lungo termine e un ruolo di supporto per la Nato che sia funzionale all'obiettivo di proiettare la stabilità, sfrutti i punti di forza dell'Alleanza e sia sostenibile nel

<sup>25</sup> Alessandro Marrone, "What's New on NATO Southern Flank", in *Security Policy Working Papers*, No. 22/2016, (September 2016), [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working\\_paper\\_2016\\_22.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2016_22.pdf).

<sup>26</sup> In riferimento al mezzo milione tra rifugiati e migranti giunti in Italia in soli tre anni, tra il 2014 e il 2016, si veda, tra gli altri: Alessandro Marrone, "Quale strategia Nato per il 'fianco sud'?", in *Focus Euroatlantico*, n. 2 (dicembre 2016), p. 25-29, <http://www.iai.it/it/node/7170>.

tempo. In tale contesto emerge la questione di come proiettare la stabilità nel vicinato meridionale della Nato.

Sin dal vertice di Varsavia, vi è stata la legittima tendenza a verificare quali fossero le attività e le strutture della Nato già operative e di adattarle alla sfida di proiettare stabilità. Ad esempio, da anni l'Alleanza è impegnata in attività di defence capacity building in Paesi partner, anche se con risultati variabili. Questo elemento è stato in qualche modo catalogato sotto la voce "proiettare stabilità", con l'impegno di accrescerlo e modellarlo per vicini meridionali quali la Giordania e la Tunisia – e possibilmente la Libia. Similmente, la Nato conduce dal 2002 l'operazione marittima Active Endeavour nel Mediterraneo, e il vertice di Varsavia l'ha trasformata in Sea Guardian con un più ampio mandato che include il sostegno alla missione Ue Sophia al fine di contrastare il traffico di esseri umani, nonché l'addestramento della guardia costiera libica. In terzo luogo, la Nato dispone di significative strutture di intelligence, come i Global Hawks, utilizzati sempre più per fornire informazioni alla coalizione che combatte contro lo Stato Islamico nel Levante.

Si tratta di positivi passi in avanti, e un ulteriore elemento positivo è rappresentato dalla creazione dell'hub di Napoli per sostenere le attività Nato nel quadrante meridionale in termini di intelligence, anti-terrorismo e capacity building. Tuttavia, al fine di sviluppare un efficace approccio Nato per proiettare stabilità nel Nord Africa e Medio Oriente, una riflessione strategica dovrebbe piuttosto iniziare dagli obiettivi per poi concentrarsi su modi e mezzi. Tra i vari fattori d'instabilità nel vicinato meridionale, due sembrano essere particolarmente rilevanti per un'alleanza politico-militare quale la Nato. Da un lato lo scontro di potenze regionali che impiegano la forza con sempre maggiore aggressività, in modo nascosto o manifesto, per proteggere i propri interessi ed estendere la propria influenza. Dall'altro la mancanza di controllo statale in certi Paesi, a causa di guerre civili e/o del crollo dell'ordine statale, come in Siria, Libia, Yemen e Afghanistan<sup>27</sup>.

Se lo scontro tra potenze regionali e l'assenza o debolezza di autorità statale rendono instabile il vicinato meridionale dell'Alleanza, il punto è cosa possa fare la Nato in tal senso. Innanzitutto, potrebbe evitare contrasti tra i propri stati membri nella regione, avviando un dialogo strategico sugli obiettivi collettivi e nazionali da perseguire. Sarà infatti alquanto difficoltoso stabilizzare la Libia se i membri della Nato appoggiano fazioni diverse nel Paese. Una discussione in seno al Consiglio Nord Atlantico potrebbe essere utile al fine di raggiungere un compromesso e una posizione comune tra gli alleati, in primis su un processo di riconciliazione e condivisione di potere e risorse tra gli attori principali sulla scena libica, inclusi Tripoli e Tobruk. Un processo che potrebbe prevedere una forma decentralizzata di stato libico con poche ma efficaci istituzioni nazionali – ad esempio per

<sup>27</sup> L'Afghanistan non fa geograficamente parte dalla regione Medio Oriente e Nord Africa, ma nella prima metà del 2016 gli afgani sono stati il gruppo di rifugiati più consistente ad entrare in Europa dopo i siriani, e vi sono più di 12.000 effettivi Nato in loco nell'ambito della missione Resolute Support. L'Afghanistan appare pertanto in un certo qual modo parte di questa più ampia visione.

ridistribuire i ricavi delle esportazioni energetiche – e uno spazio per i detentori di potere a livello locale.

Se si raggiungesse un reale consenso all'interno della Nato sulla stabilizzazione della Libia, l'approccio alleato alle potenze regionali che si stanno scontrando in Nord Africa potrebbe essere più efficace. Ad esempio, si potrebbe prevedere la creazione di gruppi di contatto con Egitto, Arabia Saudita, Emirati Arabi Uniti, Algeria, e persino con la Russia. In tale contesto, e al fine di consolidare la posizione degli alleati, l'hub di Napoli potrebbe essere utilizzato per condividere informazioni d'intelligence affidabili sulle attività dei Paesi non Nato in Nord Africa. Similmente, la missione Sea Guardian potrebbe essere utilizzata con l'obiettivo di accrescere la presenza militare nel Mediterraneo centrale, cosicché al tavolo dei negoziati con i Paesi terzi gli alleati possano negoziare da una posizione di forza. Inoltre, il defence capacity building potrebbe essere promesso e posto in essere solo nei riguardi degli attori e degli stati che si impegnino in tale processo di riconciliazione in Libia, e non nei confronti degli oppositori o sabotatori di un tale percorso.

Una condotta di questo tipo potrebbe costituire un esempio di strategia che mette assieme obiettivi, modi e mezzi per realizzarli, con riferimento alla Libia, e una simile impostazione strategica potrebbe essere sviluppata per quanto riguarda altre crisi nel vicinato meridionale. In tale contesto, la Nato ha un importante ruolo di supporto da svolgere sfruttando i suoi strumenti politico-militari, dall'essere un forum di consultazione tra gli alleati alle sue strutture di intelligence, dalle operazioni al defence capacity building.

### *3.3 Le capacità e gli aspetti industriali dell'azione alleata nella regione*

Gli sforzi degli alleati per proiettare stabilità nel vicinato meridionale potrebbero implicare diverse linee d'azione, tra cui: sorveglianza dei confini esterni Ue/Nato; attività d'intelligence in Nord Africa e Medio Oriente, anche nel campo cibernetico; security and defence capacity building nei Paesi partner dell'area; operazioni di gestione delle crisi, che possono spaziare da quelle di search and rescue (Sar) a quelle di peace-keeping, dalle campagne aeree alle missioni navali fino alle operazioni delle forze speciali.

Nel prossimo futuro le forze militari e/o di sicurezza dei membri e/o partner Nato parteciperanno probabilmente a tutte queste attività, in particolare nel vicinato meridionale dell'Europa. Ciò comporta il bisogno di investire e mantenere adeguate capacità e tecnologie nei domini sopraccitati, prevedendo altresì un alto livello d'interoperabilità e resilienza. Nel 2015-2016, dopo più di due decenni di tagli ai bilanci della difesa, in Europa si è registrata un'inversione di tendenza<sup>28</sup>. Molte potrebbero essere le spiegazioni di tale aumento delle spese militari, dalla

<sup>28</sup> Alessandro Marrone, Olivier de France e Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Trends and Investments*, Roma, Istituto Affari Internazionali, July 2016, <http://www.iai.it/it/node/6542>.

minaccia terroristica all'atteggiamento aggressivo della Russia, fino all'impegno preso dai capi di stato e di governo Nato di incrementare la spesa per la difesa al 2 per cento del Pil entro il 2024 – impegno che l'amministrazione Trump ha chiesto agli alleati europei di mantenere. In ogni caso, si dovrà vedere se l'attuale leggero aumento degli stanziamenti europei per la difesa continuerà e a quale ritmo, e come verrà speso. Ad esempio, sarebbe utile sia investire in nuove e/o maggiori capacità militari, sia aumentare le attività di ricerca e sviluppo, nonché consentire alle forze armate di essere debitamente addestrate all'utilizzo di tali nuove tecnologie e capacità. Se l'attuale livello di ambizione Nato comporta un approccio a 360 gradi, questo dovrà essere sostenuto con adeguate risorse, in termini sia qualitativi sia quantitativi.

Gli aspetti capacitivi e industriali dell'azione alleata non riguardano solo la spesa nazionale per la difesa. Gli ultimi anni hanno visto una maggiore collaborazione bilaterale tra membri Nato e partner, tradizionali o nuovi, in Nord Africa e Medio Oriente. Il bilateralismo ha sempre fatto parte della politica estera e di difesa, ma è aumentato considerevolmente in relazione al graduale disimpegno degli Stati Uniti dal Medio Oriente e Nord Africa, mentre, come già detto, la Russia sta tornando a esercitare un'influenza nella regione e la Cina sta consolidando la propria presenza. In virtù di ciò, anche molti Paesi europei hanno aumentato il proprio impegno bilaterale. La sfida per la Nato nel vicinato meridionale non consiste solo nel fare di più, sia a livello bilaterale che multilaterale, ma anche nel coordinare al meglio i due livelli. In tal senso, data la sua posizione geografica e gli interessi nazionali nella regione mediterranea, l'Italia potrebbe svolgere un ruolo molto più significativo a livello bilaterale e di Alleanza atlantica, fungendo da hub di cooperazione sia tra gli alleati che tra i partner allo scopo di proiettare la stabilità nel vicinato meridionale<sup>29</sup>.

Spesso si afferma che la sicurezza alleata dipende sempre più da quella dei vicini. In effetti, se questi ultimi sono in grado di gestire in loco le minacce e le sfide alla sicurezza, di controllare il proprio territorio e i propri confini, di far rispettare la legge, tutto ciò contribuisce alla sicurezza dei Paesi membri della Nato. Pertanto le relazioni con i paesi partner della regione migliorerebbero se spaziassero dal più alto livello politico-strategico a quello meramente operativo, e se includessero un'attenzione alla loro politica estera e politica industriale della difesa. In effetti, il security and defence capacity building implica formazione, addestramento, mentoring, esercitazioni, assistenza, acquisizione e manutenzione degli equipaggiamenti: in poche parole, la fornitura di "hardware" e "software" per le forze armate e di sicurezza.

In questo contesto, alcune aree capacitive sono degne di essere menzionate, dato che sono cruciali per le azioni sopraccitate e potrebbero essere ulteriormente sviluppate, con un focus particolare sull'interoperabilità in vista di operazioni

<sup>29</sup> In tal senso, si veda: Francesca Bitondo, Alessandro Marrone and Paola Sartori, "Challenges to NATO and Italy's Role", cit., p. 28-38.

multinazionali e interforze. In primis, i sistemi di sorveglianza e riconoscimento, inclusi quelli aerei, marittimi e terrestri verrebbero ampiamente utilizzati in una serie di attività e operazioni, da quelle a bassa intensità a quelle ad alta intensità, in contesti permissivi, semi-permissivi e non permissivi. In secondo luogo, le capacità d'intelligence e cyber-intelligence, dato che negli ultimi anni le attività dei servizi segreti e delle forze speciali sono cresciute costantemente nel vicinato meridionale della Nato, e visto che una maggiore sinergia tra le forze armate e i servizi di intelligence aiuterebbe a contrastare minacce simmetriche e asimmetriche. In terzo luogo il controllo dei confini costituisce una priorità per i membri di Ue e Nato, data la crisi migratoria nel Mediterraneo centrale e quella sulla rotta balcanica. In quarto luogo, considerata la presenza di attori statuali e non-statali ostili nelle regioni che circondano l'Alleanza, la guerra elettronica merita la dovuta attenzione, e la condivisione di requisiti e il supporto operativo sono assolutamente rilevanti al fine di creare in sinergia capacità militari. Infine, l'importanza di proteggere e assicurare le infrastrutture critiche dei Paesi Nato e dei Paesi partner non dovrebbe essere sottovalutata: la minaccia terrorista potrebbe rivolgere l'attenzione verso questo tipo di obiettivo.

Quando si parla di capacità e di aspetti industriali dell'azione degli alleati, sarebbe quanto mai necessario un dialogo più ampio, più costante e più aperto – tanto a livello locale quanto di Alleanza atlantica – tra le varie istituzioni, le forze armate, il settore privato, gli esperti e i settori più consapevoli dell'opinione pubblica. Questo rappresenta un aspetto cruciale al fine di compiere passi in avanti verso una comprensione condivisa del contesto di sicurezza regionale, così come dei possibili ruoli che i diversi attori negli stati membri Nato possono svolgere. Questo più ampio e costante dialogo appare altresì cruciale al fine di esplicitare le sfide alla sicurezza e i modi possibili di affrontarle, e di costruire il consenso a livello interno su una serie di questioni, dalle operazioni militari agli investimenti per la difesa. Senza tale consenso interno, la continuità d'azione da parte dei governi e delle istituzioni nei Paesi alleati, in special modo in Europa, rischia di essere indebolita o persino minata dall'opposizione interna o da divergenze di vedute.

### Conclusioni: sfide di lungo termine, questioni aperte

La riflessione su un possibile ruolo Nato nel proiettare stabilità nel suo vicinato meridionale lascia molte questioni aperte. Ciò è comprensibile, dato che l'instabilità e i conflitti nella regione del Nord Africa e Medio Oriente, e la minaccia terroristica e la crisi migratoria ad essi connesse, costituiscono sfide complesse, di lungo termine e con radici profonde, aggravatesi negli ultimi sette anni e senza grandi segnali di miglioramento per il futuro.

La prima domanda è quale sia il ruolo che l'amministrazione statunitense vorrà giocare nella regione e l'evoluzione più generale delle relazioni transatlantiche. Vista l'importanza della leadership degli Usa all'interno della Nato, sarebbe più difficile proiettare stabilità nella regione mediorientale e nordafricana senza un



sufficiente sostegno politico-militare da parte di Washington. Se da un lato è molto probabile che il presidente Trump chiederà agli alleati europei di aumentare la spesa per la difesa e di impegnarsi di più nell'anti-terrorismo, dall'altro l'impegno Usa rappresenta un'opportunità per rafforzare il ruolo della Nato allo scopo di proiettare stabilità nel vicinato meridionale.

Un secondo interrogativo riguarda la convergenza degli approcci nazionali verso la regione tra gli alleati europei più colpiti dalla minaccia terroristica e dalla sfida migratoria, e perciò più interessati alla stabilizzazione del vicinato meridionale dell'Alleanza. Una tale convergenza aumenterebbe la coerenza e l'efficacia degli sforzi Nato, così come delle attività Ue. In tal senso, la cooperazione bilaterale e multilaterale potrebbero costituire un punto di partenza verso tale convergenza in ambito Nato.

Una terza questione aperta riguarda la capacità dell'Alleanza di coordinare i diversi ambiti di lavoro connessi alla proiezione di stabilità, che pertengono a diversi comandi e agenzie operanti in campi che vanno dalle operazioni alle partnership. La creazione di un hub per il sud nell'Allied Joint Force Command di Napoli rappresenta un'opportunità per un più ampio coordinamento e per sinergie in tal senso, a patto che esso disponga di risorse adeguate e sia collegato ad altri importanti elementi dell'universo Nato così come alle capitali dei Paesi membri.

Una quarta domanda riguarda le capacità dell'Alleanza di riformare, rinnovare e decidere le priorità rispetto alle attività di partnership in corso, per affrontare la sfida di proiettare stabilità nel suo vicinato meridionale. Dato che il vertice di Varsavia ha ufficialmente sancito che avere vicini più stabili vuol dire rendere gli alleati più sicuri, il valore dei partner aumenta non solo in relazione al loro contributo alle operazioni di gestione delle crisi ma, più in generale, nel dialogo strategico e nella cooperazione sulla sicurezza condivisa, in primis rispetto alla regione del Nord Africa e Medio Oriente.

Una quinta domanda aperta riguarda la cooperazione tra Nato e Ue, cruciale per proiettare stabilità nel vicinato meridionale. La dichiarazione congiunta adottata al vertice di Varsavia e le proposte concrete concordate dai due attori nel dicembre 2016 sembrano indirizzare entrambi verso una mutua cooperazione più efficace e una partnership più strategica. In ogni caso, coordinare le burocrazie diplomatiche, militari e operative di Ue e Nato non sarà un compito facile<sup>30</sup>, e la volontà politica per farlo non potrà essere data per scontata. Sicuramente, la sicurezza marittima nel Mediterraneo, il defence and security capacity building e la condivisione delle informazioni d'intelligence – tutti elementi rilevanti nel proiettare stabilità – trarrebbero beneficio da un maggiore coordinamento tra i due attori basati a Bruxelles.

<sup>30</sup> Per una visione più approfondita della sinergia Ue-Nato, si faccia riferimento a: Francesca Bitondo, Alessandro Marrone and Paola Sartori, "Challenges to NATO and Italy's Role", cit.

Un sesto interrogativo riguarda la resilienza degli alleati sotto pressione a causa degli attacchi terroristici e della gestione di massicci flussi migratori. Le paure e le incertezze generate dalla percezione di tale costante situazione d'instabilità e insicurezza potrebbero generare reazioni forti nell'opinione pubblica e nell'elettorato, che devono essere gestite dalle leadership politiche al fine di trovare soluzioni accettabili a livello internazionale.

Una riflessione finale concerne la situazione in deterioramento in una serie di Paesi nel vicinato meridionale e i possibili scenari di crisi. La situazione rimane volatile in Siria e Libia, e sorprese strategiche potrebbero verificarsi in stati relativamente stabili quali l'Algeria. Mentre l'impegno operativo Nato in Afghanistan è stato ridotto del 90 per cento negli ultimi cinque anni, l'Alleanza dovrebbe mantenersi in grado e pronta a condurre operazioni di stabilizzazione nel suo vicinato meridionale, anche se lo dovesse fare con breve preavviso.

*Aggiornato 20 luglio 2017*

## Riferimenti

Hayder al-Khoei, Ellie Geranmayeh and Mattia Toaldo, "After ISIS: How to Win the Peace in Iraq and Libya", in *ECFR Policy Briefs*, January 2017, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/after\\_isis\\_how\\_to\\_win\\_the\\_peace\\_in\\_iraq\\_and\\_libya\\_7212](http://www.ecfr.eu/publications/summary/after_isis_how_to_win_the_peace_in_iraq_and_libya_7212)

Michael Baranowski and Bruno Lété, *NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw*, Washington, The German Marshall Fund of the United States, March 2016, p. 18, <https://shar.es/1T24Ar>

Francesca Bitondo, Alessandro Marrone and Paola Sartori, "Challenges to NATO and Italy's Role: Trump, Brexit, Collective Defence and Neighborhood Stability" in *Documenti IAI*, No. 16|18e (January 2017), <http://www.iai.it/en/node/7060>

Loic Burton, "Bubble Trouble: Russia's A2/AD Capabilities", in *Foreign Policy Blogs*, 25 October 2016, <https://foreignpolicyblogs.com/?p=100415>

Perry Cammack and Joseph Bahout, "A New Great Game?", in *Diwan*, 7 April 2017, <http://ceip.org/2ohdQSh>

Christian Caryl, "Why Does Tunisia Produce So Many Foreign Fighters?", in *Foreign Policy*, 15 July 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/07/15/why-does-tunisia-produce-so-many-terrorists-nice-france-truck-terrorist-attack>

Alessandro Colombo e Arturo Varvelli, "L'Italia e la crisi libica", in Alessandro Colombo e Gianni Bonvicini (a cura di), *La politica estera dell'Italia. Edizione 2012*, Il Mulino, Bologna, 2012, p. 73-96

Fabrizio Coticchia, "The 'Enemy' at the Gates? Assessing European Military Contribution to the Libyan War", in *Perspectives on Federalism*, Vol. 3, No. 3 (2011), p. 48-70, [http://www.on-federalism.eu/attachments/106\\_download.pdf](http://www.on-federalism.eu/attachments/106_download.pdf)

Alexandra de Hoop Scheffer, Martin Michelot and Martin Quencez (eds.), *Southern Challenges and the Regionalization of the Transatlantic Security Partnership*, Washington, The German Marshall Fund of the United States, January 2017, <https://shar.es/1T2lmr>

Alessandra Giada Dibenedetto, "Implementing the Alliance Maritime Strategy in the Mediterranean: Nato's Operation Sea Guardian" in *NDC Research Reports*, No. 134 (December 2016), <http://www.ndc.nato.int/download/downloads.php?icode=507>

Germano Dottori, "La drôle de guerre all'italiana", in *La guerra di Libia, Quaderni speciali di LiMes*, a. 3, n. 2 (aprile 2011), p. 17-24

Richard Florida, "The Geography of Foreign ISIS Fighters", in *CityLab*, 10 August 2016, <https://www.citylab.com/amp/article/493622>

Jolyon Howorth, "'Opération Harmattan' in Libya: A Paradigm Shift in French, European and Transatlantic Security Arrangements?", in *Journal of Transatlantic Studies*, Vol. 12, No. 4 (2014), p. 405-417, <http://dx.doi.org/10.1080/14794012.2014.962738>

Alessandro Marrone, "Quale strategia Nato per il 'fianco sud'?", in *Focus euroatlantico*, n. 2 (dicembre 2016), p. 25-29, <http://www.iai.it/it/node/7170>

Alessandro Marrone, "What's New on NATO Southern Flank", in *Security Policy Working Papers*, No. 22/2016, (September 2016), [https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working\\_paper\\_2016\\_22.pdf](https://www.baks.bund.de/sites/baks010/files/working_paper_2016_22.pdf)

Alessandro Marrone, Olivier de France e Daniele Fattibene (eds.), *Defence Budgets and Cooperation in Europe: Trends and Investments*, Roma, Istituto Affari Internazionali, July 2016, <http://www.iai.it/it/node/6542>

Alessandro Marrone e Michele Nones (a cura di), *La sicurezza nel Mediterraneo e l'Italia*, Roma, Nuova Cultura, 2015 (Quaderni IAI 15), <http://www.iai.it/it/node/5607>

NATO, *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept 2010*, 19 November 2010, [http://www.nato.int/cps/po/natohq/topics\\_82705.htm](http://www.nato.int/cps/po/natohq/topics_82705.htm)

NATO, *The Secretary General's Annual Report 2016*, March 2017, p. 6, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_142149.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_142149.htm)

NATO, *Warsaw Summit Communiqué*, 9 July 2016, par. 80, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm)

Frans-Paul van der Putten, "Infrastructure and Geopolitics: China's Emerging Presence in the Eastern Mediterranean", in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 18, No. 4 (2016), p. 337-351

Frederic Wehrey, "Insecurity and Governance Challenges in Southern Libya", in *Carnegie Papers*, March 2017, <http://ceip.org/2nntf07>

### 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 (*Documenti IAI*, *IAI Working Papers*, ecc.).

Via Angelo Brunetti, 9 - I-00186 Roma  
T +39 06 3224360  
F + 39 06 3224363  
[iai@iai.it](mailto:iai@iai.it)  
[www.iai.it](http://www.iai.it)

## Ultimi DOCUMENTI IAI

- 17 | 14 Margherita Bianchi, Guillaume Lasconjarias e Alessandro Marrone, *Proiettare stabilità nel vicinato a sud della Nato*
- 17 | 13 Matteo Bonomi, *The Western Balkans in the European Union: Perspectives of a Region in Europe*
- 17 | 12 Sara Piacentini; edited by Eleonora Poli, *The Western Balkans in the European Union: Enlargement to What, Accession to What?*
- 17 | 11 Anja Palm, *What Happens After Finding Refuge? The Integration of Syrian Refugees in Germany and Turkey*
- 17 | 10 Ludovico De Angelis, *L'Unione europea e le sue crisi. Un'opportunità per un nuovo inizio*
- 17 | 09 Andrea Dessì, *Regional (Dis)order in the Middle East: Historical Legacies and Current Shifts*
- 17 | 08 Giuseppe Spatafora, *Trump's Foreign Policy in Asia*
- 17 | 07 Yoichi Otabe, *Reconfirming the Very Basis of G7 Cooperation*
- 17 | 06 Lorenzo Vai, *EU60: Re-founding Europe. The Responsibility to Propose*
- 17 | 05 Bianca Benvenuti, *The Refugee Debate in Central and Eastern Europe: Can the EU-Turkey Deal Survive Without Intra EU Convergence on Relocation and Resettlement?*
- 17 | 04 Giuseppe Spatafora, *Geopolitical Dynamics and Regionalism in East Asia*