



n. 4 – 17 dicembre 2008

La riunione dei ministri degli esteri della NATO del 2-3.12.08

A cura dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)

La riunione dei ministri degli esteri della NATO del 2-3 dicembre a Bruxelles ha avuto un carattere prevalentemente interlocutorio. Gli alleati hanno preferito rimandare molte decisioni al vertice di Strasburgo-Kehl del prossimo aprile (summit del sessantesimo anniversario del Trattato). Tuttavia, alcuni segnali politici importanti sono usciti dall'incontro, tra cui l'intenzione di ritornare "gradualmente" a relazioni normali con la Russia e la decisione di non offrire a Ucraina e Georgia il Membership Action Plan (Map), pur ribadendo che i due paesi diventeranno un giorno membri della NATO. È stato invece confermato che al Vertice di aprile sarà sancita l'entrata di Albania e Croazia. Nel comunicato finale si riafferma l'impegno in Afghanistan, sottolineando la priorità della missione Isaf nell'ambito delle operazioni NATO.

I RAPPORTI NATO-RUSSIA E LE RELAZIONI CON UCRAINA E GEORGIA

I rapporti tra NATO e Russia e quelli tra NATO e Ucraina e NATO e Georgia sono stati oggetto di un intenso dibattito e di laboriose trattative fra gli alleati.

Il Comunicato finale parla di un approccio "misurato" per un **ritorno graduale a relazioni normali con la Russia**. Il segretario generale NATO è stato autorizzato a riallacciare i rapporti a livello politico con Mosca e il Consiglio Nato-Russia potrà riprendere le sue riunioni, ma **solo a livello informale**.

I ministri degli esteri della NATO hanno anche deciso per il momento **di non offrire all'Ucraina alla Georgia il Membership Action Plan (Map)**, il programma di cooperazione che prelude all'entrata nell'alleanza, sottolineando che entrambi i paesi hanno compiuto progressi verso l'adesione ma che molto lavoro resta ancora da fare. Il Comunicato finale ha riaffermato "tutti gli elementi delle decisioni riguardanti Ucraina e Georgia prese dai capi di stato e di governo a Bucarest". Si ricorda che al **vertice della Nato di Bucarest** del 2-4 aprile 2008 gli alleati decisero di non offrire il Map a Ucraina e Georgia ma al contempo dichiararono che i due paesi "diventeranno membri della NATO". Gli Stati Uniti insieme ai paesi baltici e ad alcuni dell'Europa orientale (la Lituania, la Polonia e la Romania in particolare) avevano insistito sull'offerta del Map, sottolineando che l'allargamento della NATO non può diventare oggetto di scambio con Mosca. Un folto gruppo di alleati europei, tra cui Francia, Germania, Italia e Spagna, si era allora opposta all'offerta del Map sia alla luce di una valutazione di merito sullo stato di avanzamento del processo di stabilizzazione e di riforma nei due paesi, sia in considerazione della posizione russa. Di fronte a queste divisioni, gli alleati scelsero allora di rinviare la valutazione sul Map alla riunione ministeriale del dicembre 2008.

Su questo punto il Comunicato finale del vertice di Bruxelles è in realtà il risultato di un **compromesso** che lascia nell'incertezza la futura evoluzione dei rapporti con Ucraina e Georgia.

È noto che la **guerra tra Russia e Georgia** di agosto ha avuto un impatto diretto sia sui rapporti NATO-Russia sia sulla relazione NATO-Georgia. La scelta di interrompere le relazioni normali con Mosca (Consiglio del Nord Atlantico del 19 agosto) fu accompagnata dalla **decisione di sospendere il "dialogo politico" in seno al Consiglio NATO-Russia**, l'organismo di cooperazione creato a Pratica di Mare nel 2002. Le relazioni tra NATO e Russia sono state mantenute a livello di sottocomitati e la cooperazione tra l'Alleanza atlantica e la Russia è rimasta attiva nell'ambito delle missioni NATO cui Mosca offre sostegno, come quella antiterrorismo nelle acque del Mediterraneo (*Active Endeavour*).

Nel settembre 2008 è stata creata una **Commissione NATO-Georgia** come meccanismo di consultazione regolare. Gli alleati tuttavia non sembrano avere raggiunto un consenso generale su che tipo relazioni avere con Georgia e Ucraina e su come impostare i rapporti con la Russia.

Gli Stati Uniti sono cauti sul ritorno a relazioni normali tra NATO e Russia. Washington continua ad insistere sull'obiettivo di un rapido processo di adesione per Ucraina e Georgia. **La maggior parte degli alleati europei sembra invece dare priorità al recupero del dialogo con Mosca**, sottolineando che la situazione interna di Ucraina e Georgia suggerisce estrema prudenza circa un futuro allargamento.

In **Ucraina** l'instabilità politica è crescente e la posizione pro-occidentale del presidente Viktor Yushchenko non sembra quella maggioritaria.

In **Georgia**, il contenzioso su Abkhazia e Ossezia del Sud rimane un macigno sulla strada dell'adesione. A livello politico, la posizione del presidente georgiano Saakashvili appare indebolita per l'esito catastrofico della guerra mentre - anche in Occidente - il ruolo da lui avuto nello scatenamento della crisi sta producendo ombre crescenti.

Contestualmente alla decisione di non offrire il Map, la ministeriale NATO ha deciso di **rafforzare la cooperazione in sede delle Commissioni NATO-Ucraina e NATO-Georgia**, come voluto in particolare dagli Stati Uniti. Il processo di riforma dei due paesi sarà disciplinato da "**Annual National Programs**" e vagliato periodicamente dagli alleati. Lo statuto della Commissione NATO-Ucraina sarà emendato per tenere conto del ruolo maggiore che tale istituzione ricoprirà nel processo verso l'adesione. La NATO si è anche impegnata ad **aumentare sensibilmente l'assistenza offerta a Ucraina e Georgia**.

Sembrano invece **permanere divergenze di vedute tra gli alleati** sulla ipotesi che un futuro ingresso di Ucraina e Georgia possa avvenire anche senza l'attivazione formale del Map.

Il segretario generale della NATO e vari ministri, tra cui in particolare il Segretario di Stato americano Condoleezza Rice, hanno voluto puntualizzare che la decisione di tornare gradualmente a normali rapporti con la Russia non equivale per il momento ad un ripristino del "*business as usual*". In effetti, è previsto che le riunioni in sede di Consiglio Nato-Russia si svolgano per ora **solo a livello di ambasciatori e in modo informale**.

La **reazione russa** è stata di cauta soddisfazione: "Il ghiaccio comincia a sciogliersi, guardiamo a questa decisione con moderato ottimismo", ha dichiarato l'ambasciatore russo alla NATO, Dmitry Rogozin.

Il ministro italiano Franco **Frattini** ha presentato il nuovo orientamento nei confronti della Russia come un **successo dell'Italia**: "possiamo essere un elemento di ponte tra il nostro primo alleato strategico, gli Stati Uniti, e l'altro alleato strategico, la Russia", ha dichiarato. Frattini ha anche invitato ad accogliere **la volontà russa di rafforzare l'Organizzazione per la sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)** nel quadro della gestione della sicurezza europea e ha posto l'accento sul ruolo positivo che Mosca può giocare nella stabilizzazione dell'Afghanistan e nel controllo degli armamenti.

Il vertice di Strasburgo/Kehl del prossimo aprile offrirà un'occasione importante di chiarimento in quanto gli alleati avranno modo di verificare l'effettiva attuazione da parte di Mosca degli accordi con la Georgia, e **il nuovo presidente USA Obama** esporrà la sua visione dei rapporti tra Occidente e Russia. Obama potrebbe **rivedere certi atteggiamenti di chiusura** assunti dall'amministrazione Bush nei confronti della Russia soprattutto dopo la crisi georgiana dell'agosto scorso.

Uno dei principali motivi di contrasto fra i paesi Nato e la Russia riguarda l'installazione di alcuni componenti del **sistema antimissile americano** in Europa centrale (missili intercettori in Polonia e sistema radar in Repubblica Ceca). Mosca ha ripetutamente accusato Washington di voler alterare attraverso lo scudo antimissile gli equilibri strategici in Europa. Anche molti leader dei paesi europei della NATO hanno preso le distanze dal progetto americano, contestandone le motivazioni strategiche ed esprimendo preoccupazione per il suo impatto negativo nei rapporti con la Russia. Di recente il progetto è stato criticato dal presidente francese Nicolas Sarkozy. Nella riunione di dicembre i ministri degli esteri della NATO hanno però espresso **sostegno per lo scudo missilistico**. La possibilità di un'architettura NATO di difesa antimissile ad ampio spettro sarà discussa nella prossima riunione dei **ministri di difesa dell'Alleanza** che si svolgerà a **Cracovia nel febbraio prossimo**. Resta da vedere quale posizione assumerà la nuova amministrazione americana. Non è escluso che la nuova presidenza possa rinviare l'attuazione del progetto antimissile,

Cronologia delle relazioni NATO – Russia

- 1991** La Russia entra nel Consiglio di cooperazione del Nord Atlantico (NACC)
- 1994** La Russia aderisce al Partenariato per la Pace della NATO
- 1996** Contingente russo partecipa alla missione di peacekeeping a guida NATO SFOR, in Bosnia-Erzegovina
- 1997** Viene siglato l'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, la cooperazione e la sicurezza, e istituito il Consiglio permanente congiunto (PJC)
- 1999** Sospesa in occasione della guerra in Jugoslavia la partecipazione della Russia al PJC. Successivamente forze russe di peacekeeping collaborano con la Nato in Kosovo
- 2000** Riprendono gli incontri in seno al PJC
- 2001** La Russia concede l'utilizzo del suo spazio aereo alla coalizione internazionale durante la campagna in Afghanistan
- 2002** Istituito il Consiglio Nato-Russia (NRC) in sostituzione del Consiglio Permanente Congiunto
- 2004** La Russia offre un contributo all'operazione navale anti-terrorismo della Nato *Active Endeavour*. Il Consiglio Nato-Russia approva un Piano d'azione comune contro il terrorismo
- 2005** Il Consiglio Nato-Russia concorda una "Guida politico-militare" per sviluppare l'interoperabilità tra le forze russe e quelle alleate
- 2006** In occasione del vertice di Sofia il Consiglio individua priorità e linee guida per il futuro. La prima fregata russa viene impiegata nel Mediterraneo a supporto di *Active Endeavour*
- Aprile 2008** Nato e Russia firmano un accordo per consentire il transito sul territorio russo di equipaggiamento non militare destinato alla Forza internazionale di assistenza alla sicurezza (ISAF) guidata dalla NATO in Afghanistan
- Agosto 2008** Sospesi a tempo indeterminato gli incontri in sede Consiglio NATO-Russia in seguito alla guerra in Georgia
- Dicembre 2008** I ministri degli esteri della NATO concordano in principio sulla riapertura, limitata e graduale, del dialogo con la Russia

anche se è improbabile che lo accantoni del tutto. Il prossimo Congresso americano che sarà dominato dai democratici potrebbe inoltre negare o lesinare i fondi per l'attuazione del progetto.

IL TEST DELL'AFGHANISTAN

A Bruxelles i ministri non hanno assunto nuovi impegni di rilievo relativi alla missione a guida NATO ISAF (*International Assistance Security Force*).

La ragione è duplice: da un lato restano forti divergenze tra gli alleati circa i rischi sostenibili e gli stessi obiettivi della missione, dall'altro ha chiaramente prevalso fra gli europei **la volontà di rimandare l'eventuale assunzione di nuovi impegni a dopo l'insediamento della nuova amministrazione Usa**. Una delle tesi sostenute con più insistenza dal presidente in pectore Obama durante e dopo la campagna elettorale è che **l'Afghanistan e non l'Iraq è il teatro centrale della campagna internazionale contro il terrorismo**. Obama si è impegnato a inviare in Afghanistan almeno altre due brigate e ha promesso un nuovo approccio strategico imperniato su una "regionalizzazione" degli sforzi per risolvere il conflitto.

Gli elementi distintivi di questa nuova strategia per l'Afghanistan sono: la ricerca di un **maggiore impegno del Pakistan** nella campagna contro i talebani, un **possibile coinvolgimento dell'Iran** nel processo diplomatico, un prudente sostegno al nascente **dialogo tra il governo afgano e alcune frange della resistenza**, un **rafforzamento dell'impegno militare** degli Stati Uniti e degli altri paesi NATO.

L'amministrazione uscente di George Bush, che ha sollecitato ripetutamente l'ampliamento dei contingenti e la riduzione dei *caveat* nazionali che impediscono un impiego effettivo delle forze NATO nelle aree ad alta intensità di conflitto, è riuscita ad ottenere solo limitate concessioni dai leader europei. Le possibilità di una più stretta cooperazione tra americani e europei sulla questione afgana verrà quindi concretamente verificata al vertice di aprile a cui è prevista la partecipazione del presidente Obama. Questo avverrà nel contesto più ampio di una valutazione a tutto campo dello stato di salute della Alleanza e dell'andamento delle sue varie missioni in vista dell'adozione, probabilmente già nel 2010, di un **nuovo concetto strategico**.

La necessità di un **coordinamento più stretto ed efficace tra ISAF e forze militari pachistane** è stato più volte riconosciuta dai vertici della NATO.

Il messaggio di piena collaborazione portato dal Capo supremo delle forze armate pachistane, il generale Ashfaq Parvez **Kayani**, al Comitato militare della NATO di novembre, è stato salutato come un segnale importante. Un approccio strategico comune alla soluzione dei problemi di confine è del resto l'obiettivo della Commissione tripartita in cui siedono i vertici militari di Afghanistan, Pakistan, e della NATO.

Un'altra area dove l'impegno della NATO ha avuto importanti sviluppi è la **campagna contro il narcotraffico**. Si stima che circa il **40%** del finanziamento dell'insorgenza afgana provenga dalla coltura e commercio dell'oppio. Alla riunione informale dei ministri della difesa della NATO a Budapest del 10 ottobre scorso, si è raggiunto un accordo per un maggiore coinvolgimento delle forze NATO nell'attività di contrasto del fenomeno. L'ampio margine decisionale lasciato ai singoli comandi, tuttavia, pare introdurre un troppo accentuato elemento di arbitrarietà e l'accordo di ottobre non ha avuto per il momento effetti di rilievo in termini operativi.

Il concetto di un approccio comprensivo (**comprehensive approach**) alla situazione in Afghanistan si è affermato fin dall'inizio del 2008 ed è stato recepito al vertice di Bucarest del 2-4 aprile scorso. Alla base di esso vi è la convinzione che solo attraverso un **coordinamento più stretto tra le varie organizzazioni internazionali** che operano sul territorio, una **maggiore responsabilizzazione del governo afgano**, e **massicci investimenti in risorse civili**, è possibile dare una risposta di lungo periodo alla questione politica e non solo militare della stabilità dell'Afghanistan. La riunione ministeriale di dicembre ha ribadito con forza la validità di tale approccio.

IL DIALOGO MEDITERRANEO

La riunione ministeriale di dicembre è stata aperta da un pranzo di lavoro con i paesi del "Dialogo Mediterraneo": Algeria, Egitto, Giordania, Israele, Mauritania, Marocco e Tunisia. All'incontro hanno partecipato anche Albania e Croazia, con le quali sono già stati firmati i Protocolli d'adesione ora al vaglio dei parlamenti nazionali per la ratifica (il loro ingresso nella NATO è previsto per il 2009).

L'agenda della riunione includeva uno scambio di opinioni sul processo di pace in Medio Oriente. Durante l'incontro è stato ribadito che **la NATO non intende entrare nella disputa tra israeliani e palestinesi** ma è disponibile a sostenere gli sviluppi positivi successivi alla conferenza internazionale di Annapolis del novembre 2007. Un **eventuale impegno della NATO come forza di peacekeeping** nella regione sarebbe condizionato a tre requisiti: un **accordo complessivo tra israeliani e palestinesi**, una **richiesta di assistenza da parte di entrambi**, **l'autorizzazione dell'Onu**. L'utilizzo della NATO come forza di *peacekeeping* nell'ambito del conflitto arabo-palestinese è stato di recente caldeggiato da autorevoli esperti internazionali, come gli ex consiglieri alla sicurezza nazionale americani Brent Scowcroft e Zbigniew Brzezinski.

I ministri degli esteri della NATO hanno colto l'occasione della presenza dei partner del Mediterraneo per discutere gli sviluppi nel contrasto al fenomeno della pirateria. La NATO si è di recente impegnata a **proteggere le imbarcazioni impiegate dal World Food Program (WFP)** per il trasporto di aiuto umanitario al largo delle coste del **Corno d'Africa**. L'operazione "*Allied Provider*" è stata lanciata il 24 ottobre 2008 su richiesta delle Nazioni Unite. I ministri degli esteri della NATO hanno ribadito che spetta alle Nazioni Unite

definire le linee guida per il contrasto al fenomeno della pirateria e che la NATO è pronta a considerare i compiti che le saranno eventualmente affidati.

LA NATO IN KOSOVO

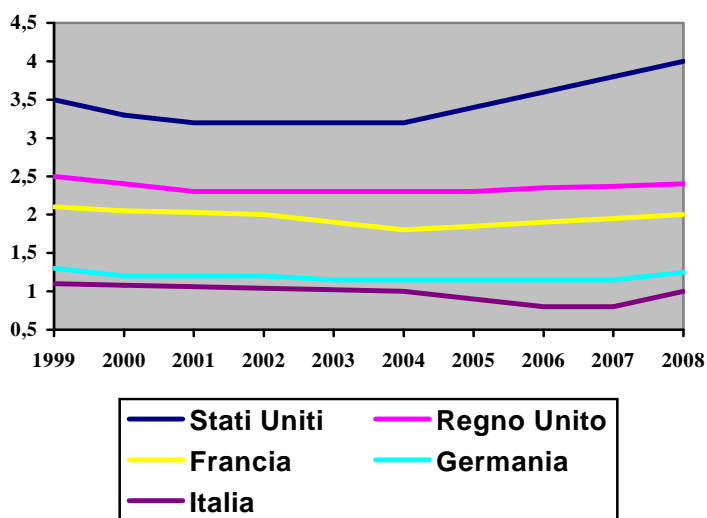
Il Comunicato finale ha ribadito l'impegno della NATO in Kosovo e ha avuto **parole elogiative nei confronti della Serbia** la quale, in particolare dopo le ultime elezioni, sembra disponibile ad intensificare la cooperazione con la NATO. Dal 2006 **la Serbia è membro della Partnership for Peace (PfP)**, il programma di cooperazione della Nato con i paesi partner, ma si è finora astenuta dal perseguire l'obiettivo dell'ingresso nell'Alleanza.

La preoccupazione centrale della NATO per quanto riguarda il Kosovo è evitare un eventuale vuoto di potere che si potrebbe creare nella delicata transizione tra la missione delle Nazioni Unite e quella dell'Unione europea (EULEX). La missione della NATO in Kosovo (**KFOR**) opera su mandato delle Nazioni Unite dal 1999 ed è attualmente composta da circa **16,000 unità**. A seguito dell'indipendenza del Kosovo proclamata il 17 febbraio 2008, la NATO ha confermato che manterrà una sua presenza militare nel paese sulla base della Risoluzione 1244 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, a meno che quest'ultimo non decida diversamente. Ciò vuol dire che **KFOR resterà "status neutral"**, ovvero continuerà a non avere alcuna posizione in merito alla sovranità del Kosovo.

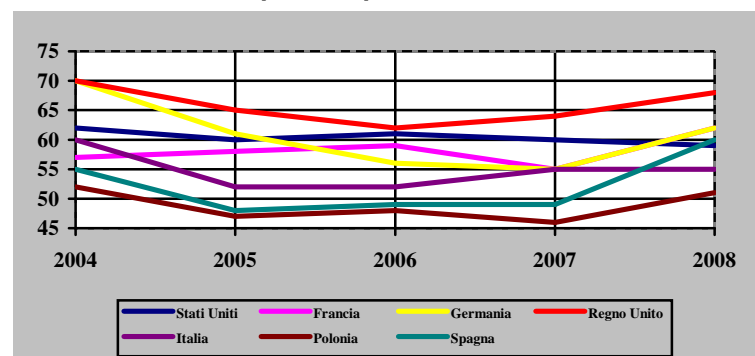
CONCLUSIONI

L'incontro ministeriale della NATO del 2-3 dicembre ha posto le premesse per una **ripresa dei rapporti di collaborazione con la Russia** a livello istituzionale. Nelle settimane precedenti erano d'altronde emersi numerosi segnali di una volontà convergente di superare le forti tensioni create dal conflitto in Georgia della scorsa estate. **La cautela sui futuri sviluppi dei rapporti con Mosca** è però d'obbligo. Restano infatti marcati contrasti su una serie di problemi di non facile soluzione: modi e tempi dell'allargamento dell'alleanza, il dispiegamento del sistema antimissile americano in Europa centrale, il controllo degli armamenti in Europa e la gestione dei problemi di sicurezza nello spazio post-sovietico. Problemi su cui **gli stessi alleati occidentali faticano a trovare un accordo fra loro** e che pertanto saranno al centro del dibattito all'interno della NATO anche nei prossimi mesi. Gli **europei sono comprensibilmente interessati a conoscere gli orientamenti della nuova amministrazione Obama** e questo inevitabilmente li induce, in questa fase, a un certo attendismo. **Obama sembra propenso a nuove aperture verso Mosca**, ma è molto probabile che proceda con cautela anche riguardo a questioni, come lo scudo antimissile, su cui ha già indicato una maggiore flessibilità rispetto al suo predecessore. Sui rapporti con Ucraina e Georgia è stato raggiunto un compromesso dai contorni incerti. Essi pertanto rimangono aperti a vari sviluppi che dipenderanno non solo dall'evoluzione interna ai due paesi, ma anche da quella dei contenziosi con Mosca. **È improbabile che al prossimo vertice di aprile l'alleanza decida nuovi sostanziali passi avanti verso l'adesione di Ucraina e Georgia.** Dal punto di vista dell'Italia è intanto importante che l'alleanza abbia confermato l'intenzione di ufficializzare al vertice di aprile **l'entrata di Albania e Croazia**, con cui il nostro paese intrattiene intensi rapporti bilaterali. Così come riveste una certa importanza per l'Italia la conferma della volontà dell'alleanza di svolgere un **ruolo più attivo nell'area mediterranea e mediorientale**. La NATO rimarrà impegnata in numerosi teatri di crisi, ma è **soprattutto in Afghanistan che è in gioco la credibilità dell'Alleanza** e tutto lascia prevedere che il vertice di aprile sarà in larga parte dedicato alla messa a punto, se non al lancio, del nuovo "comprehensive approach" per l'Afghanistan che rappresenta per l'amministrazione Obama una delle principali priorità di politica estera.

Bilanci della difesa di Usa, Regno Unito, Francia, Germania e Italia (in % di pil)



Percezione dell'opinione pubblica sull'utilità della Nato



La domanda del sondaggio da cui è tratta la tabella è la seguente: Alcuni dicono che la NATO è ancora essenziale per la sicurezza del nostro paese. Altri dicono che non lo è più. Quale tra queste due affermazioni rispecchia maggiormente la sua opinione? La tabella indica la percentuale di intervistati che considera la NATO ancora essenziale.