



OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE

Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?

n. 11 - aprile 2010

Approfondimenti

a cura di Riccardo Alcaro - IAI (Istituto Affari Internazionali)

**Il nuovo Concetto strategico della Nato:
verso la quadratura del cerchio?**

n. 11

aprile 2010

Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?

di Riccardo Alcaro *

Al vertice di Strasburgo/Kehl dell'aprile 2009 i *leader* dei Paesi Nato hanno riconosciuto che i tempi sono maturi per una revisione della strategia alleata. Hanno pertanto incaricato il Segretario generale di preparare il testo del nuovo "Concetto strategico", il documento di orientamento politico-strategico con cui periodicamente la Nato ridefinisce il suo ruolo e funzioni alla luce dei cambiamenti occorsi nello scenario internazionale.

L'approvazione del Concetto strategico dovrebbe aver luogo durante il prossimo vertice Nato di Lisbona, previsto per la fine del 2010, in conclusione di un lungo e complesso processo di elaborazione articolato in diverse fasi a cui avranno preso parte diversi attori.

Questa procedura presenta diverse innovazioni rispetto al passato:

- la consulenza diretta di un gruppo di esperti indipendenti di alto livello;
- la relativa pubblicità dei dibattiti, almeno nella prima fase;
- il potere di iniziativa è nelle mani del Segretario generale più che negli organi politici della Nato.

La speranza è che queste innovazioni facilitino una riflessione più aperta e franca, avvicinando di più l'opinione pubblica alla Nato, e producano un documento in cui le questioni più spinose siano affrontate in uno spirito di compromesso.

Per quanto innovativo, questo meccanismo procedurale non è però garanzia di successo. Gli Alleati hanno un compito impegnativo: trovare una sintesi e, laddove necessario, una mediazione fra i loro interessi di sicurezza, che non sono sempre coincidenti, e ridare così vigore al legame transatlantico. Non tutte le differenze sono appianabili, ma sembra esservi spazio sufficiente perché si trovino intese di sostanza su alcune questioni chiave.

È auspicabile, in particolare, che gli Alleati ridiano vigore all'impegno alla difesa collettiva; valutino se non sia meglio definire una prospettiva per il ritiro delle forze nucleari Usa dall'Europa, sviluppando parallelamente un sistema di difesa antimissile integrato; incalzino la Russia con proposte di collaborazione e dialogo, congelando i progetti di ulteriori allargamenti della Nato; facciano tesoro delle lezioni delle esperienze in Afghanistan e nei Balcani, accordando priorità alle capacità di stabilizzazione rispetto a quelle di intervento rapido; rinuncino all'idea che la Nato possa essere una sorta di "gendarme mondiale", ma si sforzino di stabilire relazioni strutturate con Paesi e gruppi di Paesi terzi.

* Riccardo Alcaro è ricercatore dell'Istituto affari internazionali (Iai) e fellow del programma *European Foreign and Security Policy Studies* organizzato dalla Compagnia di San Paolo di Torino, il Riksbankens Jubilaeumsfond di Stoccolma e la Volkswagen Stiftung di Hannover.

Indice

| | | |
|--|------|----|
| Introduzione | pag. | 5 |
| 1. Cos'è il Concetto strategico | " | 5 |
| 1.1. Scopo e funzioni | " | 5 |
| 1.2. Perché un nuovo Concetto strategico? | " | 6 |
| 1.3. Il processo di elaborazione | " | 7 |
| 1.4. Cosa aspettarsi dal Concetto strategico 2010? | " | 10 |
| | | |
| 2. I nodi da sciogliere | " | 11 |
| 2.1. Agende nazionali e solidarietà interalleata | " | 11 |
| 2.2. La credibilità dell'articolo 5 | " | 15 |
| 2.3. Difesa territoriale, scudo antimissile e forze nucleari | " | 16 |
| 2.4. La gestione delle crisi | " | 21 |
| 2.5. La sicurezza della società | " | 24 |
| 2.6. La Nato in Europa e nel mondo | " | 25 |
| Considerazioni conclusive | " | 29 |

Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?

Introduzione

Questo lavoro è dedicato al nuovo Concetto strategico della Nato, il documento di orientamento politico-strategico in corso di preparazione che dovrebbe essere approvato dai *leader* alleati al prossimo vertice dell'Alleanza a Lisbona, a fine 2010. Il lavoro è diviso in due parti. Nella prima ci si concentra sugli aspetti formali e procedurali del Concetto strategico: ruolo e funzioni, procedura di elaborazione, struttura. Nella seconda si esaminano i numerosi nodi che gli Alleati dovranno sciogliere perché la nuova strategia risulti davvero una sintesi dei loro diversi interessi e preoccupazioni nel campo della sicurezza: l'equilibrio tra agende nazionali e solidarietà transatlantica; la credibilità del meccanismo di difesa collettiva; la difesa territoriale e le forze nucleari; le operazioni fuori area; la dimensione europea (comprese le relazioni con la Russia) e globale della Nato.

1. Cos'è un Concetto strategico

1.1. Scopo e funzioni del Concetto strategico

Il "Concetto strategico" è un documento con cui gli Stati membri della Nato definiscono il ruolo e i compiti che intendono affidare all'Alleanza. I *compiti* sono fissati in base ad una *comune valutazione delle minacce*. Per quanto questa sia la parte che più richiama l'attenzione – se non altro perché quella più soggetta a cambiamenti – non è la sola importante. Il documento contiene un elemento di 'dottrina' militare – indica cioè *non solo i fini, ma anche i mezzi* di cui si intende fare uso per conseguirli (sebbene solo in linea generica e in misura decrescente dalla fine della Guerra fredda). Più in generale, esso serve anche a definire il *ruolo della Nato* nel più ampio contesto internazionale. Il Concetto strategico offre infine agli Alleati l'occasione di riaffermare la *comune base di valori* su cui riposa il vincolo di solidarietà reciproca.

Dunque, il Concetto strategico è una specie di esercizio di *aggiornamento e reinterpretazione* dei principi ispiratori del Trattato Nord Atlantico (o Trattato di Washington), l'accordo istitutivo della Nato. La sua funzione è quella di individuare gli *elementi di continuità* nell'azione dell'Alleanza in un contesto internazionale in evoluzione, di formalizzare le *innovazioni* introdotte in un determinato lasso di tempo, e di definire il *nuovo orizzonte strategico* entro il quale la Nato è destinata a muoversi nel medio periodo. Esso serve anche a un altro, fondamentale proposito, e cioè rinvigorire il *sostegno popolare* all'Alleanza attraverso l'indicazione, la più chiara possibile, delle ragioni per le quali l'appartenenza ad essa, pur con gli oneri che ne derivano, è di vitale importanza per gli Stati membri.¹

1.2. Perché un nuovo Concetto strategico?

Al vertice di Stasburgo/Kehl di aprile 2009 i Capi di Stato e di Governo dei Paesi Nato hanno approvato una "Dichiarazione sulla sicurezza dell'Alleanza" in cui, tra le altre cose, si è chiesto al Segretario generale di avviare i lavori per un nuovo Concetto strategico da adottarsi al *vertice di Lisbona di fine 2010*. Sarà la terza volta dalla dissoluzione del Patto di Varsavia e la fine del conflitto Est-Ovest che la Nato si doterà

Il Concetto strategico aggiorna e reinterpreta il ruolo e le funzioni della Nato

Il Concetto strategico 2010 verrà approvato al vertice di Lisbona alla fine dell'anno

¹ Sulle varie funzioni del Concetto strategico, cfr. Jens Ringsmose e Sten Rynning, *Come home NATO: the Atlantic Alliance's new Strategic Concept*, DIIS Report 4, Danish Institute for International Studies, Copenhagen: 2009.

di una nuova strategia. I precedenti documenti sono stati approvati nel novembre 1991, appena un mese prima che l'Unione Sovietica si dissolvesse in una pluralità di Stati indipendenti, e nell'aprile 1999, durante la guerra del Kosovo.

L'elaborazione e l'aggiornamento della strategia d'azione della Nato era un esercizio ricorrente anche durante la Guerra fredda, ma esistono significative differenze tra i Concetti strategici precedenti e successivi al 1991. Finché l'Unione Sovietica è rimasta in piedi, *leader* di un'alleanza speculare alla Nato, dominatrice in Europa orientale, con un vasto arsenale nucleare puntato sulle principali città del blocco occidentale, e centinaia di migliaia di soldati, carri armati, pezzi d'artiglieria a pochi chilometri dal territorio alleato, non c'è mai stato dubbio su quale fosse la principale minaccia alla sicurezza degli Alleati. I Concetti strategici pre-1991 avevano lo scopo di preparare la migliore difesa possibile da un'*invasione* o un *attacco con armi convenzionali e nucleari* da parte di un altro stato o gruppo di Stati. Si trattava di documenti elaborati confidenzialmente, con un'attiva partecipazione degli organi militari. Il testo finale dei Concetti strategici della Guerra fredda, per quanto frutto di estenuanti trattative tra le parti – gli Alleati concordavano senz'altro sul fatto che l'Urss costituisse una minaccia, ma avevano opinioni molto diverse su come farvi fronte – era di norma dettagliato e privo di grandi ambiguità.²

La fine del confronto Est-Ovest ha costretto i Paesi membri della Nato a ripensarne ruolo e funzioni in un contesto internazionale profondamente rivoluzionato e in continuo mutamento. Svanito il rischio di un conflitto interstatale su vasta scala, è emersa una moltitudine di nuove minacce e rischi per gli Alleati e i loro interessi di sicurezza. Queste nuove minacce variano sensibilmente per *natura, origine, modalità di risposta*, nonché per il *grado di urgenza* con cui sono avvertite dai vari Stati membri. L'elaborazione di una strategia comune è diventata così un esercizio concettualmente più arduo per gli Alleati, chiamati a trovarsi d'accordo sul tipo di minacce prima ancora che sulle possibili contromisure. Inoltre, il venir meno di una minaccia esistenziale e immediatamente percepibile – la Nato non riconosce alcun paese come ostile – ha comportato un'inedita difficoltà per i *leader* alleati, quella cioè di spiegare alle rispettive opinioni pubbliche le ragioni per cui l'Alleanza è ancora rilevante per la sicurezza nazionale.

Per sostenere l'affermazione che la Nato, pur rimanendo il principale strumento di sicurezza dei suoi membri, non considera alcun paese come nemico, nonché per mantenere un accettabile livello di consenso popolare, gli Alleati hanno optato per una politica di trasparenza. I Concetti strategici post-Guerra fredda sono diventati così documenti *più politici* che militari, *di orientamento* più che di dottrina, *pubblici* invece che confidenziali. Per essere accessibili all'opinione pubblica, tendono ad essere generici; riflettendo le diverse sensibilità degli Stati membri, non sono privi di ambiguità.

Gli Alleati procedono a correggere e aggiustare la propria strategia d'azione in modo incrementale, attraverso dichiarazioni, comunicati congiunti, documenti finali prodotti da vertici, ministeriali e incontri di più basso livello in seno alla Nato. Periodicamente tuttavia sorge il bisogno di una nuova sintesi che prenda in considerazione le implicazioni delle maggiori novità internazionali (non necessariamente solo nel campo della sicurezza) e che faccia tesoro delle esperienze accumulate dalla Nato nelle varie attività in cui si è adoperata nel tempo.

² *Ibidem*. Per un paragone dei dissidi interalleati durante e dopo la Guerra fredda, cfr. Agilolf Kesselring, *Nato – towards a new Strategic Concept 2010*, Series 4: Working Paper 33, Helsinki, National Defence University, Department of Strategic and Defence Studies: 2009.

I Concetti strategici post-1989 sono documenti pubblici di orientamento più che di dottrina

Il Concetto strategico è una sintesi di continuità e cambiamento

Nel 1991 la Nato volle ribadire la propria rilevanza anche dopo che il quarantennale conflitto con il Patto di Varsavia s'era concluso.³ Nel 1999 si avvertiva l'urgenza di riconoscere come i *conflitti nella periferia dell'area euro-atlantica*, nonché altre minacce come la proliferazione di armi di distruzione di massa, riguardassero direttamente la sicurezza degli Alleati; altrettanto forte era l'esigenza di codificare l'ampliamento dello spettro di "missioni" della Nato ad *operazioni di risposta alle crisi* al di fuori del territorio alleato.⁴

Anche se non esiste alcuna norma che definisca i tempi di elaborazione dei vari Concetti strategici, essi hanno per natura un orizzonte temporale di *medio termine*. Il documento del 1999, come vedremo, resta in parte attuale, ma troppi e troppo importanti sono i mutamenti occorsi in seguito perché esso rifletta adeguatamente il contesto geostrategico in cui si muove la Nato. Uno sguardo a una breve (e incompleta) lista di avvenimenti successivi al 1999 basta a comprendere perché si senta il bisogno di un aggiornamento strategico:

- l'11 settembre e l'emersione del *terrorismo internazionale* di matrice qaedista;
- l'operazione militare in Afghanistan, la più grande mai intrapresa dalla Nato;
- l'invasione anglo-americana dell'Iraq;
- l'*allargamento ad est* della Nato;
- il crescente *revisionismo della Russia* e la *guerra russo-georgiana*;
- lo sviluppo di una dimensione di *difesa autonoma* da parte dell'Unione Europea;
- il deterioramento del regime di *non-proliferazione nucleare* e i progetti di *difesa missilistica* in Europa.⁵

Ognuno di questi avvenimenti chiama in causa gli interessi di sicurezza – quando non la protezione del territorio e della popolazione – degli Alleati, ed è pertanto destinato ad avere un impatto di lungo periodo sulla Nato. Ciò che è più importante, l'Alleanza ha faticato enormemente a concordare sul modo di gestire queste e altre questioni, e non sempre si è riusciti a trovare un accordo. Le differenze interalleate in alcuni casi hanno radici profonde perché riflettono divergenze d'opinione su quello che la Nato fa o dovrebbe fare.

La crisi diplomatica sull'Iraq, in particolare, ha fatto parlare di irrilevanza della Nato e di solidarietà transatlantica a rischio. Già a partire da allora si è cominciato ad invocare uno sforzo da parte degli Alleati perché ricomponessero le loro divergenze e ridessero linfa vitale all'Alleanza. Nel 2005-2008, durante il secondo mandato del presidente statunitense George W. Bush, si è assistito a un certo ricompattamento transatlantico.

Con l'avvento nel 2009 dell'amministrazione di Barack Obama, più orientata a sfruttare i vantaggi della cooperazione internazionale, l'idea di un nuovo Concetto strategico – e della contestuale riflessione interalleata sui meriti e i compiti della Nato – è stata abbracciata se non da tutti, almeno dalla maggioranza degli Alleati.

1.3. Il processo di elaborazione del nuovo Concetto strategico

Il nuovo Concetto strategico della Nato verrà elaborato in più fasi e con la partecipazione di più attori. Il processo è sotto la responsabilità del Segretario generale dell'Alleanza, il danese *Anders Fogh Rasmussen*, e si articola in *tre tappe*:

- nella prima fase, detta di *riflessione* (settembre 2009-aprile 2010), un gruppo di esperti indipendenti è stato incaricato di compiere un primo giro di consultazioni

I tempi sono maturi perché la Nato assimili i cambiamenti successivi al 1999

Il Concetto strategico verrà definito in tre fasi

³ Consiglio Nord Atlantico, *The Alliance's New Strategic Concept*, 8 novembre 1991.

⁴ Consiglio Nord Atlantico, *The Alliance's Strategic Concept*, 24 aprile 1999.

⁵ Cfr. Klaus Wittmann, *Towards a new Strategic Concept for NATO*, NDC Forum Paper n. 10, Roma, NATO Defense College: settembre 2009.

e preparare un rapporto in cui vengano individuate le questioni chiave e fornite una serie di raccomandazioni;

- nella seconda fase, quella di *consultazione* (maggio-agosto 2010), il Segretario generale discuterà le conclusioni del rapporto degli esperti con ogni stato membro e redigerà una prima bozza del nuovo Concetto strategico;
- seguirà infine la fase di *negoiazione* (settembre-dicembre 2010) in cui gli Stati membri emenderanno il testo del Segretario generale in vista dell'approvazione del documento finale al vertice di Lisbona di fine anno.

Il Segretario generale Rasmussen si avvale del lavoro di consulenza di un *Gruppo di esperti* da lui stesso nominati. Il gruppo è formato da dodici membri che prendono parte ai lavori su base personale e non come rappresentanti dei loro Paesi d'origine. Il profilo degli esperti varia sensibilmente: oltre a ex ministri degli esteri e diplomatici di alto livello, sono presenti anche rappresentanti del settore privato. A rimarcare l'indipendenza, nessuno di loro è un funzionario della Nato. Il gruppo è presieduto dall'*ex* segretario di stato Usa Madeleine Albright; vicepresidente è l'olandese Jeroen van der Veer. Gli esperti si avvalgono del supporto dell'Unità di pianificazione politica della Nato, che funge da segretariato e offre consulenza su alcune questioni sensibili, tra cui le relazioni Nato-Russia. Albright a sua volta può contare su un *team* stabile di coadiutori personali, mentre consulenze occasionali sono offerte da un certo numero di esperti europei. Gli Stati membri hanno contribuito ai lavori del gruppo – tentando per quanto possibile di influenzarlo – producendo una serie di rapporti, dossier o *policy papers* (documenti programmatici che contengono proposte e raccomandazioni).

La prima parte del lavoro spetta ad esperti esterni

| Il Gruppo dei 12 esperti | | |
|---|---|---|
| Madeleine Albright, presidente |  | ex segretario di stato degli Stati Uniti |
| Jeroen van der Veer, vicepresidente |  | ex amministratore delegato, Royal Dutch Shell |
| Amb. Giancarlo Aragona |  | ambasciatore d'Italia presso il Regno Unito |
| Amb. Marie Gervais-Vidricaire |  | ambasciatrice del Canada in Austria |
| On. Geoff Hoon |  | ex segretario di stato alla difesa del Regno Unito |
| Amb. Ümit Pamir |  | ex rappresentante permanente turco nel Consiglio nord-atlantico |
| Amb. Fernando Perpiñà |  | Segretario generale, Club di Madrid |
| Amb. Hans-Friedrich von Ploetz |  | ex ambasciatore di Germania in Russia |
| Bruno Racine |  | presidente, Biblioteca nazionale di Francia |
| Amb. Aivis Ronis |  | direttore, Forum finanziario lettone-americano |
| Prof. Adam Daniel Rotfeld |  | co-presidente, Gruppo di lavoro russo-polacco sulle questioni sensibili; inviato speciale del ministro degli esteri polacco |
| Amb. Yannis-Alexis Zepos |  | ambasciatore di Grecia in Egitto |

Avviata nel settembre 2009, la fase di riflessione è ormai prossima alla conclusione. La Nato ha organizzato quattro grandi seminari internazionali in cui i membri del Gruppo di esperti si sono potuti confrontare con funzionari Nato, rappresentanti degli

Stati membri ed analisti esterni di centri studi indipendenti e *think tanks*. Nel corso dei suoi lavori il gruppo ha anche compiuto visite in Paesi terzi come la Russia. In aggiunta, un certo numero di incontri e conferenze collegate sono state organizzate da alcuni Paesi Nato alla presenza di almeno uno dei membri del gruppo.

I quattro seminari maggiori si sono tenuti in Lussemburgo l'ottobre scorso, in Slovenia il novembre seguente, in Norvegia a gennaio e negli Stati Uniti a febbraio. Ognuno si è concentrato su alcune grandi questioni da tempo oggetto di dibattito in seno alla Nato: rispettivamente i *compiti di base (core tasks)* dell'Alleanza; le *minacce* e l'*approccio complessivo (comprehensive approach)*; i *partenariati* internazionali; la *trasformazione* dell'Alleanza mediante lo sviluppo di nuove, più appropriate capacità militari.

Chiuso il ciclo seminariale, il gruppo è passato alla redazione di un rapporto da presentare al Segretario generale Rasmussen entro il prossimo maggio. Questo rapporto non è stato concepito come versione preliminare del testo del Concetto strategico, bensì come uno strumento di supporto per Rasmussen. Nel rapporto gli esperti indicheranno le questioni su cui essi ritengono la Nato debba principalmente concentrarsi, nonché una serie di proposte.

Tra maggio e la fine dell'estate Rasmussen condurrà un ciclo di consultazioni bilaterali con gli Stati membri, sottoponendo loro le conclusioni del Gruppo di esperti, sentendone l'opinione sulle proposte, e invitandoli a presentarne di proprie. Alla fine dell'estate il Segretario generale dovrà redigere una bozza del testo del Concetto strategico da sottoporre agli Stati membri. Comincerà allora la terza e ultima fase, quella della vera e propria trattativa sul testo finale.⁶

Questa complessa procedura di elaborazione e definizione del documento finale rappresenta una novità. L'articolazione in *tre fasi*, il coinvolgimento organico di *analisti indipendenti*, la *pubblicità del dibattito* svolto nei seminari durante la prima fase, serve il proposito di rendere il processo allo stesso tempo più incisivo, inclusivo e trasparente. L'assunto è che un gruppo di esperti esterni, di provata esperienza e reputazione internazionale, abbia meno reticenze ad affrontare questioni di sostanza, anche se spinose, rispetto al personale della Nato, tendenzialmente più conservatore e più attento a delicati equilibri istituzionali. A testimonianza dell'impegno per una maggiore trasparenza e partecipazione, la Nato ha anche dedicato al Concetto strategico una sezione del suo sito internet, dove si possono trovare informazioni aggiornate, interviste a personalità eminenti, e anche una serie di studi indipendenti sulla questione.⁷

Il *ruolo centrale* del Segretario generale è un'altra importante innovazione rispetto al passato, quando la definizione della strategia Nato era nelle mani del Consiglio Nord Atlantico (*North Atlantic Council, Nac*), il massimo organo politico dell'Alleanza, e dei suoi corpi ausiliari. Così facendo si è voluto sottrarre l'elaborazione strategica, ed in particolar modo l'individuazione di priorità, al tipo di dibattito immancabilmente caratterizzato da forti logiche nazionali che avrebbe avuto luogo negli organi politici. Mantenendo l'iniziativa nelle mani del Segretario generale si è anche voluto assicurare maggiore continuità e – questa la speranza – coerenza allo sforzo di elaborazione. In ciò è d'aiuto il fatto che, a differenza dei suoi predecessori, Rasmussen è un ex capo di governo abituato ad intrattenersi con i *leader* alleati da pari a pari.

Questa formula sembra per ora aver funzionato bene. Né c'è da aspettarsi grandi ostacoli procedurali nel corso della fase di consultazione che si aprirà tra breve, dal momento che l'iniziativa resterà saldamente nelle mani di Rasmussen. Tuttavia bisognerà mettere in conto le resistenze a farsi mettere da parte dei rappresentanti

Consulenze indipendenti, pubblicità e ruolo del segretario generale sono le principali novità procedurali

Le innovazioni procedurali non sono una garanzia contro un compromesso al ribasso

⁶ Cfr. International Institute for Strategic Studies, *A new strategic concept for NATO. Alliance's mission to be redefined*, «Strategic Comments», vol. 15, no. 10, Londra, IISS: dicembre 2009.

⁷ <http://www.nato.int/strategic-concept/index.html>.

permanenti che siedono stabilmente nel Nac (che si riunisce settimanalmente) e di altri organi che ritengono di avere diritto a partecipare attivamente alla definizione della nuova strategia – come il Comitato militare, a cui spetterà la redazione del documento attuativo del Concetto strategico.

A settembre, poi, quando si aprirà il *vero e proprio negoziato*, il meccanismo potrebbe incepparsi. Gli stati membri avranno poco più di tre mesi per trattare e non è affatto detto che il Segretario generale sarà stato in grado di anticipare tutte le resistenze. È anche possibile che Rasmussen, per evitare di presentare un documento troppo dispersivo e vago, inserisca nel testo indicazioni di merito su cui alcuni stati membri potrebbero non transigere. Anche se l'adozione del nuovo Concetto strategico non è in discussione – si potrebbe però arrivare anche ad un rinvio – l'adozione di una procedura di elaborazione innovativa non è una garanzia contro compromessi al ribasso.

1.4. Cosa aspettarsi dal Concetto strategico 2010?

Il fatto che gli Alleati siano d'accordo sul fatto che i tempi sono maturi per una nuova strategia della Nato non significa che si trovino sulla stessa lunghezza d'onda per quanto attiene ai contenuti di quella stessa strategia. Per certi versi anzi la decisione di elaborare un nuovo Concetto strategico riflette più il bisogno di comporre le differenze interalleate che l'urgenza di definire priorità. Per questo il dibattito della fase preparatoria è e sarà altrettanto importante del risultato finale.

Divergenze di opinione si sono avute già sul tipo di documento da definire. Alcuni stati membri, come gli Stati Uniti o il Regno Unito, vogliono un testo interamente nuovo rispetto a quelli passati, che si concentri sulle implicazioni dell'operazione in Afghanistan e dell'allargamento. Altri, come la Germania, sono più favorevoli ad un documento di evoluzione piuttosto che di rivoluzione. Altri ancora sono interessati a mettere l'accento su questioni diverse dai compiti; la Francia per esempio vorrebbe dare risalto allo sviluppo di una capacità militare autonoma europea.⁸

La formula del "gruppo dei saggi" lascia supporre che si vada verso un testo nuovo e non un semplice aggiustamento, e tuttavia è improbabile che la versione finale non presenti forti elementi di continuità con il documento del 1999. Quest'ultimo è strutturato in quattro parti o capitoli, ognuno dei quali diviso in sottosezioni. Dopo un'introduzione riassuntiva, vengono:

- espone la *ragion d'essere* e i '*compiti fondamentali*' (*fundamental tasks*) della Nato;
- descritto il *contesto strategico* e individuate *minacce* e potenziali *fattori di rischio*;
- definito un *approccio di largo respiro* alle questioni di sicurezza;
- e illustrate le *linee guida della strategia militare* – convenzionale e nucleare – della Nato.

Non c'è ragione di pensare che il prossimo Concetto strategico si discosterà tanto da questo modello, anche se potrebbe apportare qualche cambiamento nell'ordine degli argomenti. Le innovazioni verranno introdotte all'interno dei singoli capitoli, indicando nuove minacce, aggiornando la parte relativa alle strategie di risposta, e dando maggiore o minore risalto a questioni già dibattute nel documento del 1999.

Allora come oggi, il Concetto strategico non potrà che aprirsi ribadendo la fedeltà degli stati membri ai principi ispiratori del Trattato di Washington: la salvaguardia della *sicurezza* e delle *libere istituzioni* degli stati membri, la *difesa collettiva* e l'impegno a contribuire alla *pace e stabilità mondiali*. Per quanto retorico possa sembrare, il richiamo a questo insieme di principi non è accessorio.

⁸ Cfr. International Institute for Strategic Studies, *NATO's 60th birthday*, «Strategic Comments», vol. 15, n. 2, Londra, IISS: marzo 2009.

Questa comune base di valori rafforza infatti la convergenza politica tra i membri della Nato, li orienta alla cooperazione e costituisce l'unico fattore *intrinseco* che tiene insieme l'Alleanza. Inoltre, in assenza di una minaccia esistenziale tangibile com'era l'Urss (il fattore "estrinseco"), è anche l'unico immediatamente comprensibile dal pubblico. Come comunità di valori prima che di interessi, la Nato può giustificarsi nel lungo periodo come strumento di protezione del territorio alleato anche da minacce di tipo asimmetrico che mettano a repentaglio la sicurezza dei suoi membri.⁹

In questa prospettiva i "compiti fondamentali" individuati nel 1999 – la *sicurezza dell'area euro-atlantica*, la *consultazione* interalleata, la *deterrenza e difesa* da minacce, i *partenariati* internazionali, e la *gestione delle crisi* – risultano ancora attuali. Anzi, considerando le implicazioni di alcuni sviluppi degli ultimi anni, questi 'compiti' risultano più attuali che mai: le divisioni sull'Iraq e le difficoltà in Afghanistan hanno messo drammaticamente in luce l'opportunità di una consultazione interalleata più sistematica; le operazioni militari in Afghanistan e nei Balcani la necessità di rafforzare le capacità di risposta e gestione delle crisi della Nato; l'emergere di minacce non statali l'utilità di allacciare una fitta rete di cooperazione con Stati o gruppi di Stati terzi; la guerra russo-georgiana il fatto che l'eventualità di un conflitto convenzionale in Europa, per quanto remota, non può ancora essere relegata tra le ipotesi di scuola.

L'elaborazione del nuovo Concetto strategico è un'operazione delicata e certamente non esente da rischi. Il maggiore è che, per salvaguardare le apparenze di un'alleanza che intende rinnovarsi, le differenze interalleate vengano ricomposte solo in apparenza. D'altra parte, non si può fare a meno di riconoscere che il nuovo Concetto strategico è stato forse caricato di aspettative eccessive.

Il Concetto strategico caricato di aspettative forse eccessive

È difficile credere che gli Alleati possano nello spazio di poco più di un anno trovarsi d'accordo su tutte le questioni che li dividono, dall'azione fuori area alla Russia alle forze nucleari.¹⁰ È anche opportuno tenere a mente che il Concetto strategico è un documento programmatico e non un nuovo trattato. Esso contribuirà ad orientare le strategie e la pianificazione per la difesa degli Stati membri, il funzionamento della burocrazia Nato e in parte anche le operazioni militari, ma resterà una *dichiarazione d'intenti*, per quanto solenne, non un impegno vincolante.¹¹ Ciò nonostante è importante che gli Alleati ambiscano a produrre, sotto forma di Concetto strategico, una sintesi e non solo un elenco. Nelle sezioni che seguono si tenta di capire se esistano le basi per un'operazione di sostanza e non solo di facciata, e quali siano i margini di manovra per un accordo sulle questioni più controverse.

2. I nodi da sciogliere

2.1. Agende nazionali e solidarietà interalleata

Più seriamente che nel 1999 la Nato deve oggi confrontarsi con un problema di *identità multiple*. Con l'aumento delle minacce e della loro complessità e l'allargamento nella *membership*, la distanza tra gli interessi di sicurezza degli Alleati è andata crescendo. Il risultato è che l'Alleanza cambia profilo a seconda che la si guardi da questo o quell'altro paese. In gioco è il *valore aggiunto* che essa rappresenta per la sicurezza dei suoi membri.

Il valore aggiunto della Nato cambia a seconda dello Stato membro

⁹ Cfr. Kesselring, cit.

¹⁰ Per una rapida disamina delle questioni su cui c'è maggiore distanza tra gli alleati e il modo in cui questo possa impattare sul Concetto strategico, cfr. International Institute for Strategic Studies, *A new strategic concept for NATO. Alliance's mission to be redefined*, cit. e Karl-Heinz Kamp, *Towards a new strategy for NATO*, «Survival», vol. 51, n. 4, agosto-settembre 2009

¹¹ Cfr. Christopher Chivvis, *Recasting NATO's Strategic Concept. Possible Directions for the United States*, RAND Occasional Paper, Santa Monica (CA), Arlington (VA), Pittsburgh (PA), RAND Corporation: 2009.

Gli *Stati Uniti*, il *Regno Unito* e in parte il *Canada*, sostenuti con gradi variabili di convinzione dai Paesi europei tradizionalmente più filo-atlantici, come Danimarca, Paesi Bassi, Portogallo, pensano alla Nato come un attore globale. Altri preferirebbero ridare centralità al teatro europeo.

I *maggiori Paesi dell'Europa continentale* – Francia e Germania in testa – sono riluttanti ad impiegare sistematicamente la Nato su scala globale perché ne temono lo schiacciamento sulla politica estera degli Stati Uniti. Per loro la Nato è anche un mezzo per ri-equilibrare, per quanto possibile, i rapporti di forza con Washington. Di qui la loro insistenza sulla Nato come forum di consultazione transatlantica paritaria sulle questioni di sicurezza¹² e il loro sostegno ad un'autonoma capacità di sicurezza e difesa europea. Per i Paesi dell'*Europa orientale* – in primo luogo i baltici – la Nato è invece la via d'accesso alle risorse militari degli Stati Uniti e pertanto l'ultima, necessaria garanzia di sicurezza da una potenziale aggressione da parte della Russia. Dopo l'invasione russa della Georgia il Regno Unito e i Paesi nordici hanno mostrato maggiore attenzione verso le ansie di sicurezza dei membri orientali. Questi ultimi d'altra parte sostengono generalmente le iniziative "fuori area" della Nato con maggiore generosità – relativamente alle loro risorse – di alcuni membri dell'Europa occidentale in modo da assicurarsi la gratitudine degli Stati Uniti.¹³

Per gli Usa, il
valore della
Nato va oltre
l'Europa

Sono quindi gli *Stati Uniti* a rappresentare la maggiore incognita sul futuro della Nato. La difesa del territorio alleato in Europa sarebbe un problema reale, non quasi virtuale come viene di fatto considerato oggi, senza la protezione delle forze armate americane. L'Europa ha però cessato da tempo di essere il principale teatro strategico della politica estera Usa. Per quanto abbia senso che un'alleanza composta prevalentemente da Stati europei si concentri sull'Europa e la sua periferia, il peso specifico degli Stati Uniti fa pendere la bilancia verso altri compiti, in linea con i più pressanti interessi di sicurezza americani: e cioè la difesa e deterrenza da attentati terroristici e attacchi con armi di distruzione di massa, anche per mezzo di operazioni militari di gestione di crisi.¹⁴ Non a caso per gli Stati Uniti la priorità n. 1 della Nato è l'Afghanistan.¹⁵

L'elaborazione del nuovo Concetto strategico non modifica i bisogni di sicurezza degli Alleati, può però indurre questi ultimi a un'attenta valutazione dei costi-benefici delle scelte di politica di sicurezza. L'amministrazione Obama ha fissato obiettivi compatibili con gli interessi degli europei: sicurezza europea attraverso difesa, deterrenza, integrazione, cooperazione con l'Unione Europea, riassetto delle relazioni con la Russia, difesa antimissile integrata o comunque collegata alla Nato.¹⁶ Anche se finora non si è consultata granché con gli Alleati – non l'ha fatto quando ha definito la nuova strategia in Afghanistan, né quando ha riformulato il piano di difesa antimissile in Europa – resta pragmaticamente disposta ad apprezzare i vantaggi della cooperazione multilaterale. Potrebbe pertanto essere incline a trovare posizioni di

¹² L'ex cancelliere tedesco Gerhard Schröder affrontò la questione senza mezzi termini alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco del 2005 (il discorso fu letto dal ministro della difesa Peter Struck), lamentando esplicitamente come la Nato non fosse più il forum in cui i partner transatlantici coordinavano le loro politiche di sicurezza (cfr. <http://www.securityconference.de/Conference-2005.266+M53db17c337d.0.html?&L=0>).

¹³ Sulle coalizioni interne alla Nato, cfr. tra gli altri Timo Noetzel e Benjamin Schreer, *Does a multi-tier NATO matter?*, «International Affairs», vol. 85, n. 2, marzo 2009; Kesselring, cit.; Ringsomose e Rynning, cit.

¹⁴ Cfr. il discorso del segretario di stato Usa, Hillary Clinton, al seminario di Washington sul Concetto strategico: Hillary Clinton, *Remarks at the NATO Strategic Concept Seminar*, 22 febbraio 2010, disponibile sul sito del dipartimento di stato: www.state.gov/secretary/rm/2010/02/137118.htm.

¹⁵ Cfr. Chivvis, cit.

¹⁶ Cfr. Clinton, cit.

compromesso se messa di fronte a proposte da parte degli Alleati che tengano debitamente conto delle priorità americane.

Se questo è il punto di partenza, in quale direzione possono muoversi gli Alleati?

Una prima opzione è un accordo di basso profilo che implichi di fatto l'*accettazione dello status quo* dell'Alleanza come un insieme di identità irriducibili. Il Concetto strategico in questo caso non andrebbe oltre la riaffermazione generica di principi, tra cui anche la *regola del consenso* come procedura decisionale standard, e l'elencazione delle minacce e delle possibili modalità di risposta senza stabilire ordini di priorità. Si tratterebbe in sostanza di un compromesso basato sul minimo comune denominatore, in cui gli Alleati riconoscono reciprocamente la legittimità dei rispettivi interessi di sicurezza e accettano la coesistenza di agende separate in seno alla Nato.

Gli alleati
possono optare
per lo *status
quo*...

La funzione principale del Concetto strategico sarebbe in questo caso quella di orientare gli Alleati verso politiche di sicurezza compatibili ma non necessariamente comuni. Gli Stati membri prenderebbero atto del loro disaccordo su alcune questioni. Gli Stati Uniti per esempio potrebbero cessare di chiedere agli Alleati maggiore impegno in Afghanistan, mentre gli Alleati abbandonerebbero ogni pretesa di aver parte alla definizione delle strategie politiche e militari della missione. Washington attenuerebbe anche le pressioni sui partner perché aumentino le spese di difesa o soddisfino certi requisiti militari, non avrebbe però incentivi a coordinare le sue strategie di sicurezza con quelle altrui. La Nato si ridurrebbe all'impegno reciproco a prestarsi soccorso in caso di attacco armato – impegno relativamente facile da prendere vista l'assenza di nemici –, a promuovere la cooperazione tra le rispettive forze armate e a facilitare la formazione di coalizioni ad hoc su questioni specifiche. La difesa collettiva verrebbe così disgiunta dal concetto di *inseparabilità della sicurezza*, perché gli Alleati tenderebbero a perseguire politiche di sicurezza parallele, in gran parte affidate ad iniziative nazionali, accordi bilaterali e coalizioni ad hoc.

Una serie di elementi indica come questa strada sia stata tentata dagli Stati Uniti sotto l'amministrazione di Bush jr: l'iniziale rifiuto di coinvolgere la Nato nell'operazione contro i talebani in Afghanistan (nonostante gli Alleati avessero invocato l'art. 5), salvo poi passarle le redini dell'operazione per risparmiare risorse destinate a più importanti priorità (antiterrorismo e Iraq); la decisione di invadere unilateralmente l'Iraq; la ricerca di accordi bilaterali per estendere all'Europa uno scudo missilistico pensato soprattutto per difendere gli Stati Uniti continentali; il tentativo di forzare la mano agli Alleati mettendo in agenda la possibile adesione delle ex repubbliche sovietiche di Ucraina e Georgia. Per quanto sia stata origine di divisioni, sconcerto e diffidenze, la scelta dell'amministrazione Bush non è stata respinta in blocco. Al contrario diversi Paesi alleati si sono allineati con le posizioni degli Stati Uniti anche quando erano particolarmente controverse. Per alcuni di essi, per esempio i Paesi Bassi o la Danimarca, si è trattato forse di una scelta tra due mali, quello cioè di alienarsi gli Usa o di lasciarsi coinvolgere in iniziative in cui non avevano un interesse diretto. Altri vi hanno visto un vantaggio, che fosse in termini di prestigio – il Regno Unito o la Spagna sotto il premier conservatore José Maria Aznar – o di sicurezza nazionale – per Repubblica Ceca e Polonia, le due sedi designate per le installazioni dell'ormai cancellato scudo missilistico di Bush, ospitare soldati americani sul proprio territorio avrebbe rappresentato una più forte garanzia di protezione da parte degli Stati Uniti.

...ma ciò non li
mette al riparo
da nuove
divisioni

L'attuale amministrazione Usa, come detto, è più sensibile agli appelli degli Alleati per una maggiore consultazione. L'atteggiamento di Obama tuttavia riposa meno su un idealistico attaccamento al legame transatlantico che sul calcolo pragmatico secondo cui alienarsi gli Alleati non faciliterebbe, ma anzi porrebbe ostacoli al perseguimento degli obiettivi nazionali. Se però gli Alleati fossero incapaci di presentare le proprie proposte

in modo che anche gli Usa vi vedano un vantaggio, l'amministrazione Obama potrebbe altrettanto pragmaticamente decidere di ridurre la cooperazione con la Nato al minimo. Ripiegherebbe verso accordi bilaterali e coalizioni ad hoc, anche se probabilmente farebbe più attenzione dell'amministrazione Bush ad evitare fughe in avanti o gesti che possano essere interpretati come provocazioni.

Così l'accettazione dello *status quo* significa ammettere implicitamente la possibilità di un'*ulteriore frammentazione*, anche se non di una rottura vera e propria, della Nato. L'interesse a mantenere solido il legame transatlantico e stabile l'Europa è tuttora sufficiente a tenere insieme l'Alleanza, come dimostra il fatto che essa è sopravvissuta ad innumerevoli crisi, molte delle quali diagnosticate come 'esistenziali'.¹⁷ Mentre ha il merito di sottolineare come la Nato non corra pericoli di sparire semplicemente perché (ancora) non conviene a nessuno dei suoi membri, quest'argomento sottovaluta il rischio che, senza una maggiore convergenza strategica, l'Alleanza scivoli verso l'*inazione*.

Inoltre esso sembra dare per scontato che gli Alleati non abbiano la capacità, o la volontà, di accomodare le rispettive priorità, ciò che non è dimostrabile fino a che non si fa almeno un tentativo – e la definizione del nuovo Concetto strategico intende essere precisamente questo. Infine la tesi pro-*status quo* – una tesi sostenuta in base a considerazioni (suppostamente) realistiche più che a una visione strategica – non dedica sufficiente attenzione all'importanza del *sostegno popolare*. Il richiamo alla comune base di valori rischia di ridursi ad una litania di rito che l'opinione pubblica finirebbe per non comprendere più. È appena il caso di ricordare come lo scarso favore pubblico sia una delle principali ragioni dietro le difficoltà degli Alleati in Afghanistan.

Nell'impossibilità di conciliare interessi divergenti, gli Alleati possono però opporre degli argini che contengano la deriva verso la frammentazione. Una soluzione è quella di introdurre forti *elementi di flessibilità* nel funzionamento dell'Alleanza, in particolare introducendo meccanismi di *opt out* (la possibilità cioè per i singoli Stati membri di tirarsi fuori da iniziative che non condividono) e modificando le *procedure decisionali* in modo che chi eserciti l'opzione di *opt out* rinunci anche a partecipare alle decisioni collegate.

È probabile in effetti che rendere la Nato più flessibile sia anche l'unico modo per garantirne la vitalità.¹⁸ Tuttavia trasformare la Nato in una struttura a *geometria variabile* non la metterebbe al riparo dal pericolo di forti divisioni interne. Al contrario, la possibilità di poter fare uso degli *assets* Nato nel contesto di coalizioni ad hoc potrebbe costituire un disincentivo per i potenziali membri di quella coalizione a cercare un accomodamento con gli altri, alimentandone il risentimento. Ma ancora una volta il problema principale riguarderebbe l'opinione pubblica, che farebbe fatica a comprendere come mai un gruppo di Stati conduca un'operazione sotto bandiera Nato che il proprio governo, anch'esso membro Nato, non approva. I benefici in termini di *maggior funzionalità* che deriverebbero dalla flessibilità verrebbero pagati in termini di *minore legittimità*, e non è detto che il *trade-off* sia positivo.

Ciò detto, una ricetta che intenda rivitalizzare la Nato deve per forza di cose contenere una qualche misura di flessibilità, ma a condizione (come ha scritto Zbigniew Brzezinski, consigliere alla sicurezza nazionale dell'ex presidente Usa Jimmy Carter) di riaffermare la regola in base alla quale *tutti gli Alleati devono contribuire, secondo le loro capacità, al patrimonio militare e finanziario dell'Alleanza, e che a nessun alleato*

¹⁷ Per un ridimensionamento dell'attuale 'crisi di identità' della Nato, cfr. James Sperling e Mark Webber, *NATO: from Kosovo to Kabul*, «International Affairs», vol. 85, n. 3, maggio 2009.

¹⁸ Così la pensano, tra gli altri, Noetzel e Schreer, cit.

Lo *status quo*
potrebbe non
essere
sostenibile

Troppo
flessibilità
potrebbe
portare a una
Nato a
geometria
variabile

La flessibilità
va conciliata
col principio di
solidarietà

sia concesso rimanere del tutto passivo.¹⁹ Per dare concretezza ad un principio che in definitiva è o dovrebbe essere la pietra angolare di ogni tipo di associazione, gli Alleati devono affrontare alcune questioni controverse, sgombrare il campo dalle più pericolose ambiguità, e calcolare costi e benefici di scelte di rottura e di difficili compromessi.

2.2. La credibilità dell'articolo 5

È molto raro che un qualsiasi documento ufficiale del Consiglio nord-atlantico o dei suoi organi ausiliari manchi di fare riferimento all'art. 5 del Trattato di Washington, e certamente il Concetto strategico non farà eccezione. Si ritiene generalmente che l'art. 5 contenga l'obbligo per tutti gli Alleati di intervenire militarmente in difesa di uno di loro; in realtà però il testo è meno categorico. Mentre stabilisce che un "attacco armato" contro uno stato membro va considerato come un attacco armato contro tutti gli altri, impegna questi ultimi ad assistere la parte attaccata "intraprendendo immediatamente [...] l'azione che giudicherà necessaria". Meno problematico finché il rischio era quello di un terzo conflitto mondiale, l'art. 5, per il modo in cui è formulato, ha assunto tinte più ambigue ora che quello che minaccia uno stato membro potrebbe non minacciare la sicurezza degli altri.

L'art. 5 va interpretato in senso 'forte' nonostante le ambiguità del linguaggio

La questione non si può liquidare come semplicemente accademica. L'assenza di un interesse di sicurezza diretto o la pressione di un'opinione pubblica contraria potrebbero spingere un governo a fornire soccorso di tipo puramente cerimoniale senza che la lettera del trattato sia violata. Un sondaggio del settembre 2008 rilevò come una maggioranza relativa della popolazione di alcuni Paesi Nato, come Germania, Italia e Spagna, si fosse dichiarata contraria all'invio di truppe in difesa dei Paesi baltici nell'ipotesi di un'invasione russa, nonostante (o forse proprio perché) la memoria del conflitto russo-georgiano fosse ancora fresca.²⁰

Il Concetto strategico può contribuire a ridurre, se non ad eliminare, ogni ambivalenza d'interpretazione insistendo sul fatto che l'integrazione delle forze armate in seno alla Nato presuppone l'*inseparabilità della sicurezza*. Una fattispecie sussumibile sotto l'art. 5 imporrebbe l'attivazione del comando militare integrato e la conseguente mobilitazione delle forze armate di tutti i membri.

Altrettanto importante è che il Concetto strategico contribuisca a chiarire quando è possibile invocare l'art. 5. Indicare come principale criterio l'*entità del danno* inflitto ad uno o più Alleati aiuterebbe ad eliminare il dubbio se il meccanismo di difesa collettiva possa innescarsi anche in risposta ad attacchi da parte di *attori non statali* – nonché a confermare che ostilità interstatali di minima entità non equivalgono a un 'caso art. 5'. La giurisprudenza internazionale sostiene questa interpretazione e dopotutto la Nato stessa ha posto un precedente difficilmente ignorabile quando ha invocato l'art. 5 in risposta agli attentati terroristici di New York e Washington dell'11 settembre 2001.²¹ Concentrarsi sull'entità del danno offre il vantaggio di mantenere una certa ambiguità – costruttiva in questo caso – sulla possibilità che un *attacco cibernetico* rientri nella casistica coperta dall'art. 5. Un accecamento prolungato e generalizzato dei sistemi di

L'entità del danno dev'essere il criterio per innescare l'art. 5

¹⁹ Cfr. Zbigniew Brzezinski, *An Agenda for NATO. Toward a Global Security Web*, «Foreign Affairs», vol. 88, n. 5, settembre-ottobre 2009.

²⁰ Financial Times/Harris Interactive Poll, *Monthly opinions of adults from five European countries and the United States*, settembre 2008, http://www.harrisi.org/news/FTHarrisPoll/HI_FinancialTimes_HarrisPoll_September2008.pdf.

Significativamente la percentuale di intervistati contrari ad intervenire militarmente era negli Usa e nel Regno Unito molto vicina a quella di coloro che si sono espressi a favore.

²¹ Le risoluzioni 1368 e 1373 del Consiglio di sicurezza dell'Onu, che hanno avallato l'intervento degli Stati Uniti in Afghanistan, fanno riferimento nel preambolo al diritto all'autodifesa individuale e collettiva. La Corte di giustizia internazionale si è più volte espressa sul fatto che l'entità del danno incide sul diritto all'autodifesa. Cfr. Natalino Ronzitti, *Introduzione al diritto internazionale*, Torino, Giappichelli: 2009, pp. 401-405.

informazione, comunicazione o controllo di infrastrutture critiche (ivi compresa internet) legittimerebbe gli Alleati a ritenersi sotto la minaccia imminente di un vero e proprio attacco armato (secondo quanto indicato dall'art. 6)²² e ad attivare il meccanismo di difesa collettiva.

Per quanto un'estrema cautela sia consigliabile nel valutare simili fattispecie, stabilire un legame esplicito tra la sicurezza del funzionamento di infrastrutture di *information and communication technology* (Ict) critiche e l'art. 5 rafforzerebbe il sistema di deterrenza della Nato. Sarebbe inoltre testimonianza dello sforzo continuo della Nato di adeguare le sue norme e strutture al più mutevole di tutti i 'teatri' di operazioni, il cyberspazio, e pertanto darebbe un segnale della vitalità dell'Alleanza.

2.3. Difesa territoriale, scudo antimissile e forze nucleari

In ultima analisi la credibilità dell'art. 5 dipende dall'effettiva *capacità di dissuadere* e dalla *pianificazione della risposta* a un attacco armato contro il territorio alleato. Entrambe le componenti della combinazione di forze – convenzionali e nucleari – a cui gli Alleati continueranno ad affidarsi sono suscettibili di aggiornamento. Oggi le minacce potenziali al territorio alleato di cui si discute sono due: un'invasione dalla Russia e un attacco balistico dal Golfo Persico (cioè dall'Iran) o dalla Corea del Nord. Anche se si tratta di eventualità remote (le opinioni al riguardo variano però sensibilmente), gli Alleati non devono rinunciare a discuterle. Devono però ponderare attentamente se iniziative volte a rafforzare le capacità militari di deterrenza e risposta non rischino di inasprire le tensioni politiche, con il possibile effetto di ridurre anziché aumentare la sicurezza nell'area euro-atlantica.

Ciò vale soprattutto per le ipotetiche misure di tutela da un'*aggressione russa* – come la riattivazione della pianificazione d'emergenza (*contingency planning*) per un conflitto con Mosca, sospesa agli inizi dei Novanta – che potrebbero minare la politica di cooperazione e partenariato con la Russia, cui pure la Nato non intende rinunciare. È opportuno tuttavia che il Concetto strategico chiarisca che la determinazione della Nato a intessere relazioni costruttive con i vicini non equivale a subire passivamente l'eventuale deterioramento delle condizioni di sicurezza lungo i suoi confini. Il testo dovrebbe contenere un esplicito riferimento ad un insieme di misure 'di riserva', senza bisogno di indicarle esplicitamente, da attivarsi in sequenza qualora gli Alleati lo ritenessero opportuno.²³ Dopotutto la Nato ha già ripreso una forma limitata di pianificazione d'emergenza dopo la guerra russo-georgiana (le informazioni al riguardo non sono pubbliche).²⁴ Si tratta di dare a tale pianificazione un più ufficiale inquadramento strategico.

Solo appena meno controversa è la questione di come attrezzare l'Alleanza per proteggerla da un *attacco balistico dal Golfo*. Gli Stati Uniti hanno da anni maturato la convinzione che la creazione di un *sistema di difesa antimissile* sia un'opzione obbligata. Il piano dell'amministrazione Bush di estendere lo scudo missilistico all'Europa orientale mediante l'installazione di una batteria di missili intercettori in Polonia e la costruzione di un potente sistema radar in Repubblica Ceca era stato accettato con qualche mal di pancia da Paesi Nato come Francia, Germania o Italia. Diverse e di diverso genere erano le ragioni del malcontento: l'exasperazione delle tensioni con la Russia, che riteneva che lo scudo minasse il suo deterrente nucleare; la

²² L'art. 6 del Trattato di Washington specifica che l'art. 5 si attiva qualora l'attacco armato sia portato contro il territorio degli stati alleati, nonché contro le loro forze schierate all'estero, i loro aeromobili e le loro navi (purché siano nella zona dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro).

²³ Alcuni ritengono invece che sia necessario accompagnare alla politica di cooperazione con la Russia una politica di contenimento *soft* (cfr. tra gli altri Tomas Valasek, *NATO, Russia, and European Security*, CER Working Paper, Londra, Centre for European Reform: novembre 2009).

²⁴ *Ibidem*.

Il *contingency planning* per un conflitto convenzionale potrebbe minare la politica Nato verso la Russia

La difesa antimissile di Bush in contrasto con alcuni interessi Nato

mancata consultazione preliminare con gli altri Alleati su una questione come la difesa missilistica che non può non avere ripercussioni sulla sicurezza dell'intera Europa; il fatto che lo scudo apparisse una misura cautelativa ad uso esclusivo o quasi degli Stati Uniti, dal momento che era pensato per proteggere da minacce balistiche intercontinentali (e quindi dirette contro gli Usa continentali) e lasciava scoperta la parte sudorientale del territorio alleato (Grecia e Turchia). La decisione di Obama di cancellare il piano di Bush è stata comprensibilmente accolta con favore in buona parte d'Europa. L'attenzione è andata soprattutto all'effetto sulle relazioni con la Russia, ma potenzialmente più importanti sono le implicazioni per la Nato.

Obama non ha infatti rinunciato al progetto di difesa antimissile. L'ha invece riformulato in termini che non solo sono più accettabili per gli Alleati europei degli Usa, ma sono anche compatibili con una nuova strategia di deterrenza della Nato stessa. Il piano Obama si concentra sulla minaccia di missili balistici a raggio medio (1000-3500 km) e intermedio (3500-5000 km), di cui l'Iran è già in possesso o che sta sviluppando (è invece in ritardo su quelli intercontinentali), offrendo con ciò uno scudo ad Europa e Medio Oriente, nonché alle forze Usa schierate nella regione, più che al territorio degli Stati Uniti. Il nuovo schema ha attenuato le preoccupazioni della Russia perché si basa principalmente su una componente marina (da schierarsi in diverse fasi a partire dal 2011 nel Mediterraneo, a largo del Regno Unito e possibilmente nel Mar Baltico). Tuttavia esso comprende anche una componente terrestre (accordi in merito sono già stati raggiunti con Polonia e Romania) – il che, se da una parte contribuisce a rassicurare gli Alleati europei, dall'altra rende più difficile chiudere il contenzioso con Mosca.

Il nuovo scudo è pensato per proteggere il territorio alleato²⁵, e pertanto esso è compatibile con il progetto, allo studio alla Nato da anni, di un sistema di difesa antimissile integrato. Non a caso il Segretario generale della Nato Rasmussen ha definito il piano Obama “in accordo con il principio di solidarietà dell'Alleanza e di indivisibilità della sicurezza in Europa”²⁶ e si è espresso a favore di un *collegamento* dei dispositivi di difesa antimissile Usa/Nato con quelli della Russia. Quest'opzione, che ha un certo seguito in Europa e anche negli Stati Uniti, servirebbe il duplice proposito di irrobustire il deterrente Nato e di eliminare permanentemente un elemento di frizione con la Russia, con benefici duraturi per la sicurezza dell'area euro-atlantica.²⁷

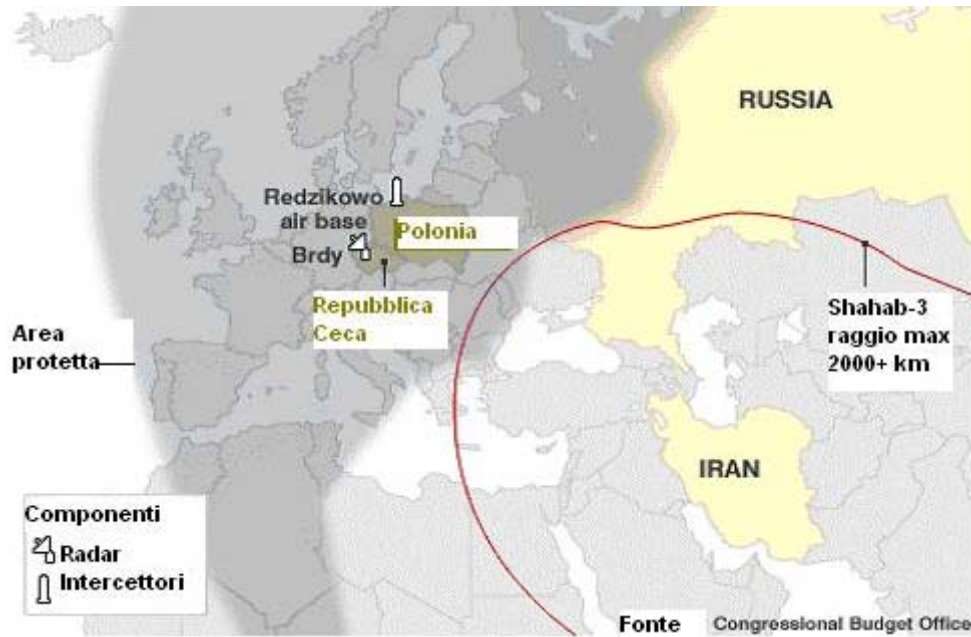
L'ipotesi di un raccordo Usa-Nato-Russia sulle difese antibalistiche deve essere almeno evocata indirettamente nel Concetto strategico, in modo che lo scudo sia presentato alla Russia come un'opportunità per la sicurezza di tutti e non solo dell'Alleanza o degli Stati Uniti.

La difesa antimissile di Obama è compatibile con gli interessi della Nato

²⁵ Anche se, stando alle stime del Congressional Budget Office, l'opzione favorita dall'amministrazione Obama lascerebbe ancora scoperta la Turchia orientale (Congressional Budget Office, *Options for deploying missile defenses in Europe*, Washington, DC, Congressional Budget Office: febbraio 2009).

²⁶ Rasmussen calls for integrated Russia, US, NATO missile system, «France 24», 18 settembre 2009, www.france24.com/en/20090918-rasmussen-russia-us-nato-integrate-missile-systems-shield-europe.

²⁷ Cfr. tra gli altri Mark Fitzpatrick, *A prudent decision on missile defence*, e Oliver Thränert, *NATO, missile defence and extended deterrence*, «Survival», vol. 51, n. 6, dicembre 2009-gennaio 2010.



Lo scudo antimissile Usa secondo il piano Bush Jr. Il sistema è interamente basato sulla componente terrestre; prevede una batteria di missili intercettori in Polonia e un sistema radar in Repubblica Ceca. Lo schieramento era previsto per il 2018. Lo *Shahab-3* è il più avanzato missile balistico di cui l'Iran dispone al momento.



Lo scudo antimissile Usa secondo il piano Obama. Il sistema è basato sul sistema d'arma navale 'Aegis' nel Mediterraneo, a largo della Gran Bretagna e possibilmente nel Mar Baltico; e su componenti terrestri in Europa centro-orientale, inclusa una batteria di intercettori SM-3 in Polonia. Lo schieramento è previsto in quattro fasi: 2011 (componente marina e sistema radar in Europa), 2015, 2018 e 2020 (incremento/miglioramento componente marina e intercettori in Europa).

Fonte: BBC World Service, Congressional Budget Office.

Lo sviluppo di un sistema di difesa antimissile potrebbe anche contribuire ad un *ripensamento della politica nucleare della Nato*, favorendo il ritiro delle testate non strategiche Usa dall'Europa, di fatto sostituendosi a loro come simbolo tangibile del legame di sicurezza e difesa transatlantico.²⁸

| Le armi nucleari Usa in Europa | | |
|---|---------------|-----------------------------|
| Paese | Base aerea | Stime sul numero di testate |
| Belgio | Kleine Brogel | 10-20 |
| Germania | Büchel | 10-20 |
| Italia | Aviano | 50 |
| | Ghedi Torre | 20-40 |
| Paesi Bassi | Volkel | 10-20 |
| Turchia | Incirlik | 50-90 |
| Totale | | 150-240 |
| Fonte: Hans M. Kristensen, <i>US nuclear weapons withdrawn from the United Kingdom</i> , http://www.fas.org/blog/ssp/2008/06/us-nuclear-weapons-withdrawn-from-the-united-kingdom.php | | |

Le 150-240 bombe atomiche ospitate in basi americane/Nato in Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Turchia sono l'ombra della potenza di fuoco nucleare di cui la Nato disponeva durante la Guerra fredda (quando si raggiunse il picco di 7300 testate), e tuttavia costituiscono da sole un arsenale più o meno equivalente a quello francese e superiore alle dotazioni di tutte le altre potenze atomiche (Stati Uniti e Russia esclusi).²⁹

NEL 1999 il Concetto strategico definiva la presenza di armi nucleari Usa in Europa "un essenziale legame politico e militare tra i membri nord-americani ed europei" dell'Alleanza, e ancora nel 2007 il Gruppo di pianificazione nucleare della Nato ne riaffermava l'importanza. La validità di questo argomento è però contestata in misura crescente, al punto che i governi della Germania e dei Paesi del Benelux caldeggiavano espressamente l'ipotesi del ritiro, peraltro appoggiata dalla maggioranza dell'opinione pubblica. L'amministrazione Obama, che al momento di scrivere sta ancora ultimando il riesame della politica nucleare americana (*Nuclear Posture Review*), sembra disposta a discutere la questione, a patto che la soluzione sia condivisa da tutti i membri della Nato.

L'*utilità militare* delle armi nucleari Usa in Europa è in dubbio da tempo. La Nato insiste che esse non sono puntate su alcun obiettivo in particolare, anche se fonti non ufficiali parlano di ipotetici piani d'attacco contro la Russia o in Medio Oriente.³⁰ Anche nel caso, invero remoto, di un conflitto nucleare che coinvolga i Paesi Nato, le testate non strategiche sarebbero di scarsa o nulla utilità. Ammesso che i mezzi aerei su cui sono montate siano in grado di raggiungere obiettivi molto distanti (queste armi sono state originariamente pensate per un conflitto in Europa centrale), le forze

Militarmente, le testate non strategiche hanno scarsa o nulla utilità

²⁸ Secondo dati non ufficiali del 2007, gli Usa mantengono tra 150 e 240 testate non strategiche in cinque Paesi Nato – Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi e Turchia. Cfr. Hans M. Kristensen, *US nuclear weapons withdrawn from the United Kingdom*, <http://www.fas.org/blog/ssp/2008/06/us-nuclear-weapons-withdrawn-from-the-united-kingdom.php> e *US nuclear weapons in Europe. A review of post-Cold War policy, force levels, and war planning*, Washington, DC, National Resources Defense Council: February 2005

²⁹ Cfr. anche The Nuclear Information Project, *US nuclear weapons in Europe*, <http://www.nukestrat.com/us/afn/nato.htm>.

³⁰ Hans M. Kristensen, *US nuclear weapons in Europe. A review of post-Cold War policy, force levels, and war planning*, Washington, DC, National Resources Defense Council: February 2005, <http://www.nrdc.org/nuclear/euro/euro.pdf>.

strategiche dei Paesi nucleari Nato – Stati Uniti, Francia e Regno Unito – offrono un ventaglio di opzioni molto più funzionali.

A questo si aggiunga il fatto che l’ammodernamento dei vettori su cui montare le testate implica una programmazione di lungo periodo ed impegna quindi notevoli risorse. La questione è particolarmente delicata per la Germania, l’unica tra i Paesi europei che ospitano le armi nucleari Usa a non aver definito una possibile soluzione per estendere la durata di vita dei suoi vettori oltre il 2020. Berlino sostiene di voler concordare un eventuale ritiro con i partner Nato, ma deve decidere nell’arco di due-tre anni se investire ingenti somme di denaro pubblico nell’adeguamento dei mezzi aerei che portano le testate. Se non lo facesse, di fatto eserciterebbe un’opzione di ritiro unilaterale, spostando il problema sugli altri Stati membri e creando gravi frizioni in seno all’Alleanza. Gli Alleati dovrebbero ben calcolare i costi del mantenimento di forze nucleari il cui uso è un’ipotesi per lo meno remota e la cui utilità è scarsa o nulla, anche in ragione della raggiunta superiorità convenzionale della Nato su ogni avversario, compresa la Russia (una situazione quindi molto diversa da quella della Guerra fredda, quando le forze nucleari compensavano l’inferiorità convenzionale della Nato rispetto al Patto di Varsavia).³¹

Anche il loro
valore politico
è in dubbio

Anche il *valore politico* delle testate Usa in Europa è sotto esame. La loro presenza testimonia dell’impegno americano a difendere l’Europa ed è un modo per coinvolgere gli Alleati nella forma più alta di pianificazione di difesa: per molte delle testate, infatti, vige la regola del *nuclear sharing*, in base alla quale sono le forze aeree dello stato ospitante a portare la bomba sull’obiettivo (la decisione dell’impiego pertiene agli Usa).³² Per alcuni Paesi questo dispositivo rappresenta una delle ragioni per cui non si sono impegnati nello sviluppo di un programma nucleare militare autonomo. Se le testate venissero rimosse, poi, è estremamente improbabile che possano un giorno venire schierate di nuovo a causa delle resistenze dell’opinione pubblica. Queste considerazioni alimentano la preoccupazione che il ritiro equivarrebbe ad un salto nel vuoto di cui non si possono indovinare tutte le conseguenze. Eppure numerosi elementi spingono a pensarla diversamente.

I tempi sono
maturi per un
ripensamento
della politica
nucleare Nato

È vero che il ritiro delle testate comporterebbe una perdita di status derivante dal *nuclear sharing*. Nella misura in cui il ritiro non si traduce in minore sicurezza per gli Stati ospitanti, il prezzo da pagare potrebbe essere sopportabile. Non è irragionevole pensare inoltre che i costi politici di un ritiro potrebbero ben essere compensati dai benefici che deriverebbero alla credibilità delle politiche di disarmo, non-proliferazione e controllo degli armamenti dei Paesi ospitanti, degli Stati Uniti (unico stato nucleare a schierare testate all’estero) e della Nato stessa.

L’argomento secondo cui il rischieramento sarebbe di fatto impossibile a causa dell’opposizione dell’opinione pubblica assume che le condizioni di sicurezza restino inalterate. Se così fosse, non ci sarebbe bisogno di testate Usa in Europa, che vengono giustificate come una misura cautelativa preliminare per eventuali contingenze future. Ma se queste si verificassero, l’opinione pubblica potrebbe essere persuasa ad accettare di nuovo le testate (qualora ciò avesse senso militarmente) come lo è stata in passato. In più, una campagna diretta all’opinione pubblica che inquadri il ritiro nel generale ripensamento delle missioni della Nato renderebbe il pubblico più consapevole e perciò più disposto a sostenerne le attività fuori area.

Il fatto che le testate siano il simbolo dell’intangibilità del legame transatlantico è senz’altro l’argomento più forte a favore della loro permanenza.³³ Ma, come accennato

³¹ Thränert, cit.

³² Cfr. The Nuclear Information Project, cit.

³³ Cfr. per es. Stefano Silvestri, *Nato, attenzione al due di briscola!*, “Affarinternazionali”, 22 febbraio 2010, <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1397>.

sopra, questa funzione potrebbe essere svolta da un sistema di difesa antimissile integrato. Inoltre è lecito ritenere che, una volta ritirate le armi in Europa, non verrà meno l'impegno americano ad estendere il proprio deterrente a tutto il territorio alleato – come ripetono in ogni occasione possibile presidenti e segretari di stato e alla difesa Usa.

Una ragione ancora del tutto valida per cui la Nato dovrebbe considerare attentamente l'ipotesi del ritiro delle testate non strategiche è che ciò creerebbe uno squilibrio con la Russia, che dispone di migliaia di armi nucleari tattiche e sembra piuttosto restia a smantellarle.

Il Concetto strategico non dovrebbe quindi spingersi tanto in là da annunciare il ritiro delle armi nucleari Usa in Europa. Dovrebbe però farvi riferimento come un *elemento aggiuntivo* – ben altro che l'“essenziale legame politico e militare” del 1999 – del sistema di deterrenza Nato, suscettibile di essere rimosso nell'ambito di negoziati di riduzione delle armi nucleari non strategiche in Europa.³⁴

2.4. La gestione delle crisi

Al nuovo Concetto strategico spetterà formulare le modalità di risposta ad alcuni fattori di rischio a cui la Nato è più vulnerabile oggi rispetto al 1999: reti di *gruppi terroristici*, più o meno organizzati, che si rifanno a un'ideologia radicalmente anti-americana e anti-occidentale (dove per 'occidentale' viene generalmente inteso il blocco di Paesi alleati degli Usa) e che non sembrano avere reticenze a colpire indiscriminatamente la popolazione civile; organizzazioni di contrabbando di *know-how*, tecnologie e potenzialmente anche materiali per *armi di distruzione di massa*; attività di *pirateria* su larga scala, che mettono a repentaglio la sicurezza delle rotte commerciali, mandando alle stelle i premi assicurativi e creando ampie zone di illegalità diffusa.

Questo tipo di attività tende a proliferare in presenza di crisi regionali, Stati fallimentari e governi che, pur non rappresentando alcuna minaccia convenzionale, sono ostili agli Stati Uniti (e di riflesso ai loro Alleati). Con più enfasi che nel 1999 il nuovo Concetto strategico insisterà sul fatto che la salvaguardia della sicurezza dei Paesi Nato passa anche per l'assistenza agli Stati *fallimentari*.³⁵ Questo porterà alla riaffermazione del principio, enunciato la prima volta al vertice di Praga del 2002, per cui la Nato farà fronte alle minacce alla sua sicurezza “ovunque esse si manifestino”.³⁶ Già il Concetto strategico del '99 indicava le crisi e i conflitti nelle zone a ridosso della periferia dell'area euro-atlantica come un fattore di rischio per l'Alleanza, in grado di provocarne l'intervento militare. Riflettendo l'ampliamento dello spettro di missioni non-art. 5, il nuovo documento è destinato a sfumare i limiti geografici dell'area in cui instabilità e conflitti hanno ripercussioni sulla sicurezza degli Alleati, di modo che il raggio d'azione della Nato si estenda, almeno in linea di principio, all'intero pianeta.

Ne consegue che le *operazioni di risposta alle crisi* continueranno ad occupare il primo posto nell'agenda politico-militare della Nato, perché è su di esse che soprattutto si misura il valore aggiunto dell'Alleanza sia come strumento di sicurezza sia come

³⁴ Il fatto che la riduzione delle testate non strategiche Usa in Europa debba accompagnarsi ad una riduzione simmetrica di quelle russe è riconosciuto sia dai sostenitori entusiasti del ritiro sia dai più scettici: cfr. Franklin Miller, George Robertson e Kori Schake, *Germany opens Pandora's box*, CER Briefing Note, Londra, Centre for European Reform: febbraio 2010; Wolfgang Ischinger e Ulrich Weisser, *NATO and the nuclear umbrella*, «International Herald Tribune», 16 febbraio 2010; Martin Butcher (rapporteur), *Roundtable on 'Nuclear weapons policies and the NATO Strategic Concept review*, Camera dei comuni, Londra, 13 gennaio 2010.

³⁵ Per una discussione di quali implicazione potrebbe avere per la Nato concentrarsi su stati fallimentari e attori non statali, cfr. Chivvis, cit.

³⁶ Dichiarazione del vertice Nato di Praga, paragrafo 3, 21 novembre 2002.

La prospettiva
del ritiro
dev'essere
legata alla
riduzione delle
armi tattiche
russe

Il Concetto
strategico deve
definire le
minacce non
convenzionali

L'esperienza in
Afghanistan
decisiva per il
futuro della
Nato

banco di prova della solidarietà interalleata. Non a caso negli ambienti Nato si sente spesso ripetere che in Afghanistan – dove la Nato guida l’International Security Assistance Force (Isaf), la più grande operazione che abbia mai intrapreso – è in gioco il futuro dell’Alleanza.

In realtà la Nato sopravviverebbe ad un eventuale fallimento in Afghanistan. Lo pagherebbe tuttavia a caro prezzo in termini di offuscato prestigio internazionale, rinvigorimento dei movimenti radicali anti-occidentali, e diminuita legittimità interna. Qualunque ne sia l’esito, la missione in Afghanistan è quindi destinata ad avere un impatto di lungo periodo sul futuro della Nato.

In parte il processo è già in moto. È principalmente l’operazione in Asia centrale che ha orientato la revisione delle linee-guida di strategia militare del Concetto strategico 1999 – contenuta nella *Comprehensive Political Guidance* (Cpg) approvata al vertice di Riga di novembre 2006 – verso la nozione di *expeditionary warfare* (la capacità cioè di impiegare le forze armate all’estero). La Cpg ha introdotto il requisito secondo cui la Nato deve essere in grado di condurre contemporaneamente una pluralità di operazioni, sia maggiori che minori, per propositi di difesa collettiva e risposta alle crisi nel territorio alleato, nella sua periferia, e a “distanza strategica”³⁷. Anche se la Cpg non dà indicazioni numeriche precise, la base minima di operazioni simultanee è generalmente indicata come ‘2+2’, e cioè due operazioni maggiori e due minori.³⁸ A supporto dell’evoluzione delle forze Nato da truppe stanziali in corpi di spedizione, la Cpg indica come obiettivo l’impegno di ogni stato membro a garantire la schierabilità del 40% e l’impiego, effettivo o pianificato, di almeno l’8% delle proprie forze di terra all’estero. I criteri che orientano la trasformazione delle forze sono la *schierabilità* in teatri lontani dal territorio alleato (a volte in tempi rapidissimi); la *flessibilità*, ovvero la capacità di adattarsi a diversi tipi di teatro di operazioni e di nemico; l’*interoperabilità* dei sistemi di comando, controllo e comunicazione; e la *sostenibilità*, cioè la capacità di mantenere le forze impiegate sul campo per lunghi periodi di tempo.³⁹

È stato fatto giustamente notare come la redazione della parte del prossimo Concetto strategico relativa alle linee-guida militari dovrebbe incontrare meno ostacoli delle altre, dal momento che gran parte del lavoro è già stato fatto con l’approvazione della Cpg.⁴⁰ Quest’ultima tuttavia non fa tesoro di tutte le lezioni che si possono trarre dall’esperienza della Nato in operazioni all’estero. Il fatto che le risorse militari dell’Alleanza siano al momento praticamente esaurite da una grande missione in Afghanistan (dove la Nato a marzo 2010 schierava quasi 90 mila soldati, oltre la metà delle quali americane) e da una minore in Kosovo (poco meno di 10 mila truppe a febbraio 2010) impone agli Alleati un esame più realistico dei ‘livelli di ambizione’ (così si chiamano in gergo militare gli standard relativi alla proporzione di forze schierabili).

Occorre una valutazione realistica dei ‘livelli di ambizione’

| International Security Assistance Force – contributi di truppe | |
|---|--------|
| Al 5 marzo 2010 | |
| Nato | 86.635 |
| Stati Uniti | 50.590 |

³⁷ La Cpg non chiarisce se la formula “distanza strategica” indichi dei limiti oltre i quali si esaurirebbe il raggio d’azione della Nato. Secondo Ringsmose e Rynning, cit., che hanno raccolto le testimonianze di alcuni funzionari Nato, si tratterebbe di una distanza fino a 15 mila km da Mons, vicino Bruxelles, dove ha sede il Quartier generale Nato. Questo però sarebbe in contraddizione con quanto enunciato nella dichiarazione finale del vertice di Praga, secondo la quale la Nato affronterà le minacce “ovunque esse si manifestino”.

³⁸ Cfr. Ringsmose e Rynning, cit.

³⁹ North Atlantic Council, *Comprehensive Political Guidance*, 29 novembre 2006.

⁴⁰ Ringsmose e Rynning, cit.

| | |
|---|---------------|
| Membri Ue | 31.124 |
| Totale | 89.480 |
| Kosovo Force – contributi di truppe Al 26 febbraio 2010 | |
| Nato | 8.136 |
| Stati Uniti | 1.480 |
| Membri Ue | 7.554 |
| Totale | 9.923 |
| Fonte: International Security Assistance Force, http://www.isaf.nato.int/ ; Kosovo Force, http://www.nato.int/KFOR/ | |

Ma più importante ancora che ridimensionare le ambizioni è calibrare gli obiettivi militari sui compiti che le forze Nato si sono trovate a svolgere negli ultimi anni. Dai primi anni Duemila lo sviluppo della capacità di schierare in tempi rapidi un corpo interforze di truppe altamente specializzate ed equipaggiate con le più moderne tecnologie è stato la stella polare che ha orientato sul piano teorico la trasformazione militare dell'Alleanza. La *Nato Response Force* (Nrf), la forza di reazione rapida dell'Alleanza, è il risultato di questo sforzo.

Lanciata su iniziativa dell'amministrazione Bush, essa era stata pensata per interventi militari in ambienti ostili e per operazioni di combattimento ad alta intensità. La storia del suo impiego traccia un quadro alquanto diverso però: operazioni di soccorso umanitario – in Louisiana e in Pakistan dopo, rispettivamente, l'inondazione di New Orleans dovuta all'uragano Katrina del settembre 2005 e il terremoto che ha devastato il Kashmir nell'ottobre dello stesso anno – e di pattugliamento aereo durante le Olimpiadi di Atene del 2004. Per quanto importante sul piano pratico ed indicativo della flessibilità della Nato, questo tipo di operazioni non è certo prioritario. Lo dimostrano, tra le altre cose, le grandi difficoltà degli Alleati a mantenere costante l'operatività di un corpo non esageratamente grande (la Nrf conta 20-25 mila unità), nonostante o forse proprio a causa della rotazione dei contingenti nazionali.

Sorge il dubbio legittimo che la Nrf si basi su un calcolo sbagliato, e cioè che la trasformazione delle forze Nato debba ricalcare quella delle forze armate americane. Queste ultime sono addestrate ed equipaggiate per svolgere compiti di *expeditionary warfare* ad ampio spettro, a partire naturalmente dall'intervento d'entrata in territorio ostile. Ma il teatro in cui si svolgono le operazioni all'estero della Nato non è di guerra aperta. Più che in operazioni di combattimento convenzionale ad alta intensità, le forze alleate sono state impiegate in missioni di *peace-keeping*, stabilizzazione e antiguerriglia (*counterinsurgency*) a sostegno di un più ampio sforzo internazionale di *institution-building*. Più che prevalere militarmente su un nemico convenzionale per stabilire una testa di ponte in territorio ostile, le truppe Nato si sono confrontate con ben altri problemi, come organizzare logisticamente la permanenza a lungo termine di contingenti in territorio inospitale e lontano da casa; come rispondere ad attività di guerriglia; come operare in mezzo alla popolazione civile; come addestrare le forze locali amiche in modo da trasferir loro responsabilità di controllo del territorio; come integrare allo sforzo militare necessarie attività di ricostruzione civile.⁴¹ Dal momento che il grosso delle spese per operazioni degli Alleati – Stati Uniti esclusi – sono state assorbite dalla missione in Afghanistan e quelle nei Balcani, è forse giunto il momento di accordare preferenza strategica alla *stabilizzazione* rispetto alla capacità di risposta rapida.

Stabilizzazione e antiguerriglia più importanti della capacità di reazione rapida

⁴¹ L'argomento è svolto in modo molto convincente da Mats Berdal e David Ucko (*NATO at 60*, «Survival», vol. 51, n. 2, aprile-maggio 2009), a cui sono debitore per questa parte dello studio.

2.5. La sicurezza della società

L'ampliamento dello spettro delle "missioni" Nato non dipende soltanto dal fatto che le minacce alla sicurezza alleata possono avere origine a migliaia di chilometri di distanza. Più in generale essa riflette l'evoluzione della dimensione 'sicurezza' dalla difesa territoriale alla *sicurezza della società (societal security)*. Quest'ultima è una nozione più ampia che comprende anche la tutela dell'incolumità fisica dei singoli individui e la protezione dei centri nevralgici che assicurano la funzionalità della vita civile, come infrastrutture nel settore dei trasporti, della produzione energetica, e dell'*information & communication technology*. In questo senso, il nuovo Concetto strategico deve riaffermare il principio di Praga – affrontare le minacce “ovunque si manifestino” –, intendendolo però in senso lato: non tanto o non solo come un'indicazione geografica, bensì funzionale. Per la Nato, in sostanza, non si tratta solo di poter intervenire fuori area, ma di costruire un sistema di *difesa multi-livello* in grado di ridurre le sue molte vulnerabilità. Questioni come la difesa cibernetica, l'antiterrorismo, l'antipirateria, le emergenze civili, il contenimento delle conseguenze sulla sicurezza degli effetti di disastri umanitari, la sicurezza energetica, sono destinate ad avere un posto stabile nella strategia Nato.

Dalla protezione del territorio alla sicurezza della società: verso una difesa multi-livello

Il cyberspazio in particolare è un nuovo fronte su cui la Nato deve costruire adeguati sistemi di protezione – anche perché la difficoltà di rintracciare l'origine dell'attacco o comunque di attribuire con certezza le responsabilità (come s'è visto nel caso dell'attacco all'Estonia e a Google)⁴² complica lo sviluppo di contromisure offensive che funzionino anche da deterrente. La cooperazione, lo scambio di informazioni e l'assistenza tecnica tra membri sono elementi essenziali perché la Nato si doti di un *sistema cooperativo di difesa cibernetica* che non solo metta al sicuro i sistemi di immagazzinamento e trasferimento di informazioni militari ma serva anche da supporto per la protezione di quelli che controllano infrastrutture civili chiave.⁴³ Il nuovo Concetto strategico deve incorporare e aggiornare la Politica di difesa cibernetica approvata prima del vertice Nato di Bucarest (aprile 2008).

In generale, gli Alleati farebbero meglio ad adeguarsi a un criterio di valutazione realistica delle risorse e dell'utilità marginale dei vari compiti. Soprattutto devono evitare di prendere in considerazione attività che presuppongono la riconversione della Nato in qualcosa d'altro da un'organizzazione militare, per quanto complessa. Così la tendenza dovrebbe essere quella di individuare il valore aggiunto che la Nato, anche in considerazione delle sue risorse e delle sue altre priorità, è in grado di apportare.

Da questo punto di vista il pattugliamento dei mari in funzione antiterrorismo o antipirateria – la Nato è impegnata su entrambi i fronti con l'operazione *Active Endeavour* nel Mediterraneo e *Ocean Shield* a largo della Somalia – hanno senso come attività di supporto e complemento. Altrettanto importante è segnalare la disponibilità della Nato – da valutare caso per caso, in accordo con l'opportunità politica e pratica – ad intervenire in *emergenze civili* od operazioni di *soccorso* e *assistenza umanitaria*. Più difficile invece individuare quale ruolo la Nato possa avere nell'ambito della *sicurezza energetica*, al di là della protezione delle infrastrutture energetiche sul territorio alleato

⁴² Nella primavera del 2007, nel mezzo di una virulenta disputa diplomatica tra Estonia e Russia causata dalla ricollocazione di un memoriale in onore dei caduti sovietici nella capitale estone, i siti internet e i servizi on-line di una serie di istituzioni pubbliche e private estoni furono temporaneamente accecati. L'attacco è generalmente ritenuto avere avuto origine in Russia, sebbene il governo estone non abbia sollevato proteste ufficiali. Nel tardo 2009 l'azienda di servizi on-line Google ha denunciato di avere subito un attacco altamente sofisticato e mirato alla sottrazione di elementi di proprietà intellettuale dell'azienda stessa. L'attacco ha avuto origine in Cina, sebbene sia stato per ora impossibile accertare le responsabilità delle autorità cinesi.

⁴³ Cfr. Rex Hughes, *NATO and cyber defence. Mission accomplished?*, Atlantisch Perspectief, February 2009. Ap: 2009nr1/4; cfr anche Chivvis, cit.

La Nato farebbe meglio a evitare riconversioni verso attività non militari

(ammesso che ce ne sia bisogno). Non esistono le basi legali, e neanche politiche, perché l'interruzione di forniture energetiche legittimi una risposta militare. Il Concetto strategico non dovrebbe spingersi più in là di segnalare come la sicurezza delle forniture costituisce motivo di attenzione costante da parte degli Alleati.

2.6. La Nato in Europa e nel mondo

È dunque dalla natura multiforme e complessa delle minacce, nonché dalle vulnerabilità proprie di una società in cui persone, merci e informazioni circolano molto di più e molto più velocemente che in passato, che è derivata per la Nato l'urgenza di sviluppare modelli altrettanto complessi di misure di cautela e protezione. Già nel 1999 si era riconosciuta l'opportunità di sviluppare un "approccio alla sicurezza del XXI secolo" che riconoscesse come la sicurezza non potesse essere disgiunta da fattori politici, economici e ambientali. Questo implicava che l'azione di sicurezza della Nato dovesse il più possibile essere integrata dall'azione politico-diplomatica di altre organizzazioni internazionali, secondo il modello delle cosiddette 'istituzioni intrecciate' (*interlocking institutions*). Nel tempo gli strateghi della Nato hanno avuto modo di sviluppare ulteriormente questo modello seguendo una logica di *sicurezza cooperativa* che comprende partenariati, dialoghi e più ristrette forme di collaborazione di tipo militare (per es. programmi di addestramento, di assistenza alla riforma del settore della sicurezza e di disarmo, smobilitazione e reintegrazione) con Stati o gruppi di Stati terzi; nonché il coinvolgimento, nei teatri di crisi, di attori locali e organizzazioni non-governative (per questo si parla di 'approccio complessivo', *comprehensive approach*, al problema).⁴⁴

Ci sono diverse ragioni, e tutte valide, perché il nuovo Concetto strategico insista sull'importanza di adottare un approccio alla sicurezza di largo respiro.

In questo modo si tende a ridurre, almeno sulla carta, possibili sovrapposizioni con altre organizzazioni internazionali, in primo luogo l'*Unione Europea*. Esperti ed analisti hanno versato fiumi di inchiostro nel tentativo di definire le complementarità e dirimere le difficoltà della tormentata cooperazione Nato-Ue.⁴⁵ Questi sforzi non sono stati del tutto vani. A undici anni dall'approvazione dell'ultimo Concetto strategico è emersa una chiara convergenza su alcuni assunti strategici, che possono essere considerati come acquisiti.

Il primo assunto è che, nonostante un ineliminabile grado di competizione latente tra Nato ed Ue renda irrealizzabile l'idea di una perfetta complementarità, oggi le due organizzazioni si riconoscono vicendevolmente come parte della stessa architettura di sicurezza in Europa. L'Ue assolve ad una serie di funzioni di *soft security* per cui la Nato non è attrezzata. Non si tratta solo della pur fondamentale componente civile e civile-militare della Politica di sicurezza e difesa comune (Psdc), ma in senso più ampio del ruolo dell'Unione nella gestione di questioni politiche e geostrategiche con evidenti rilievi di sicurezza.⁴⁶ Si pensi alla sicurezza energetica e alle relazioni con la Russia e i Paesi dell'Europa orientale stretti tra Russia e Ue/Nato (questioni del resto tutte

Ue e Nato sono pilastri dello stesso sistema di sicurezza

⁴⁴ Per il concetto di "sicurezza cooperativa", cfr. Wittmann, cit.

⁴⁵ Per una disamina del potenziale e dei problemi della cooperazione Nato-Ue, si veda il rapporto di scenario presentato dall'Istituto affari internazionali alle commissioni esteri e difesa riunite della Camera il 20 maggio 2009 (Riccardo Alcaro, Valerio Briani, Ettore Greco, Michele Nones, Stefano Silvestri, *La Nato e la difesa europea. Sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*, Roma, 2009 http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/Sicurezza_europea.pdf); si veda anche Michele Comelli e Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione Europea e la Nato*, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 69, Servizio affari internazionali e Servizio studi del Senato della Repubblica, maggio 2007.

⁴⁶ Cfr. Riccardo Alcaro e Emiliano Alessandri, *Engaging Russia. Prospects for a long-term security compact in Europe*, «European Foreign Affairs Review», vol. 15, n. 2, maggio 2010.

collegate tra loro). Anche se la Nato svolge una mansione stabilizzante di fondo, l'Ue – attraverso una serie di cooperazioni settoriali suscettibili di continuo approfondimento – può esercitare una più profonda funzione ‘trasformatrice’ del contesto strategico in senso cooperativo invece che competitivo.

L'Ue svolge anche un'altra funzione di fondamentale interesse per la Nato, Stati Uniti compresi. Oltre a sviluppare l'attitudine dei Paesi Ue a svolgere missioni multinazionali, la Psdc tende a razionalizzare costi e risorse e ad armonizzare i programmi di *procurement*. L'insufficiente livello di investimento nelle risorse militari è notoriamente un punto dolente, visto che solo un pugno di Alleati (Usa, Francia, Gran Bretagna, Grecia, Turchia) spendono in difesa il 2% (o più) che la Nato ha da anni fissato come tetto minimo.

L'integrazione militare europea è fondamentale al mantenimento delle capacità Nato

In una situazione di crisi generale dei bilanci statali come l'odierna non c'è alcuna realistica possibilità di invertire il *trend* di spesa militare degli Alleati, che è in declino o stallo da anni (con la significativa eccezione degli Stati Uniti). L'integrazione delle forze e delle capacità promossa dalla Psdc offre l'unica vera alternativa all'aumento dei bilanci di difesa per il miglioramento delle capacità, contribuendo pertanto all'obiettivo Nato di mantenere le capacità militari necessarie a ottemperare ai suoi compiti.

Il secondo motivo per cui la cooperazione strutturata con Stati o gruppi di Stati terzi è fondamentale è che essa riduce le rivalità interstatali, in particolare con un paese come la *Russia*. Dopo la fine della Guerra fredda gli Alleati hanno tentato di conciliare l'obiettivo di stabilire relazioni costruttive con il Cremlino con quello di costruire fondamenta più stabili per la sicurezza dell'Europa attraverso l'allargamento ad est e l'intervento pacificatore nei Balcani – due sviluppi a cui Mosca era contraria. Questo delicato lavoro d'equilibrio ha portato effettivamente all'intensificazione dei contatti istituzionali – esemplificati dall'istituzione del Consiglio Nato-Russia – ma non ha aumentato la fiducia reciproca. Al contrario oggi l'atmosfera è permeata di diffidenza. Per alcuni il crescente revanscismo del Cremlino, culminato nel conflitto con la Georgia, lascia intravedere un futuro di latente conflittualità o al massimo di problematica coesistenza.

La Russia è il capitolo più complicato dell'agenda Nato

È difficile dire con certezza se il calcolo degli Alleati riposasse su un assunto intrinsecamente contraddittorio e se altre opzioni avrebbero potuto produrre risultati più felici.⁴⁷ Certamente gli Alleati hanno trascurato di considerare più attentamente gli effetti delle loro politiche più controverse per Mosca – appunto allargamento, guerra contro la Jugoslavia/Serbia, indipendenza del Kosovo. Il fatto che la recente strategia di sicurezza della Russia continui a vedere nella Nato il maggiore ‘pericolo’ – non però una minaccia – per gli interessi di sicurezza russi può però essere attribuito solo in parte alla Nato. Il Cremlino ha motivazioni sostanziali per ritenere che l'assetto politico e di sicurezza europeo post-Guerra fredda non rifletta adeguatamente i suoi interessi. Ma le sue proposte per modificarlo – come l'idea di un nuovo trattato di sicurezza europea, una cui bozza è apparsa sul sito internet del presidente Dimitri Medvedev – accampano pretese più che fissare obiettivi condivisibili.⁴⁸

Sta di fatto che la Russia è una componente ineliminabile del processo di autodefinizione della Nato. La politica del *reset button* (letteralmente il ‘pulsante di riprogrammazione’) dell'amministrazione Obama può essere considerata come un riallineamento strategico verso una posizione che pragmaticamente riconosce l'impossibilità di superare tutte le resistenze russe. Esistono di fatto numerosi dossier su cui Russia e Nato possono avviare una cooperazione efficace – in parte anzi già lo

⁴⁷ Di questa opinione sono Brzezinski, cit., nonché Daniel Deudney e G. John Ikenberry (*The unravelling of the post-Cold War settlement*, «Survival», vol. 51, n. 6, dicembre 2009-gennaio 2010).

⁴⁸ La bozza di trattato è stata pubblicata anche in inglese: <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/11/223072.shtml>.

fanno: il contrasto al terrorismo e la pacificazione dell’Afghanistan (non ha ricevuto la necessaria copertura mediatica l’accettazione da parte della Russia della richiesta di far transitare sul suo territorio forniture *militari* Nato destinate all’Isaf); la non-proliferazione e il contenimento delle ambizioni nucleari dell’Iran; la riduzione degli arsenali nucleari, sebbene quest’ultima questione pertenga più strettamente alla relazione bilaterale Usa-Russia. Gli interessi russi e Nato sono componibili anche nella regione dell’Artico, nonostante i timori che l’area possa diventare un nuovo fronte nello scontro Nato-Russia. Al di là di colpi di teatro come la pubblicizzatissima collocazione di una bandiera russa sotto il Polo Nord, Mosca non sembra davvero intenzionata a rivoluzionare il complesso di regole e accordi che disciplinano le relazioni regionali.⁴⁹

Fondamentale
riattivare il
trattato Cfe

Ma esistono anche spazi inesplorati di cui la Nato potrebbe fare uso. Uno dei più importanti è la riattivazione del sistema di *controllo degli armamenti*. Nel 2007 la Russia ha sospeso l’applicazione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (Cfe), protestando che i suoi interessi di sicurezza non sono presi in debita considerazione. Il Trattato Cfe fissa tetti numerici e limiti allo spostamento di sistemi d’arma e truppe ed è stato a lungo considerato uno dei pilastri del sistema di sicurezza europeo.

I Paesi Nato si rifiutano di ratificare una versione aggiornata dell’accordo che stabilisce i limiti su base nazionale e non di ‘blocco’ com’era nel testo originario (negoziato quando il Patto di Varsavia era ancora in piedi) fino a quando la Russia non ritirerà le truppe dalla Georgia. Gli Alleati dovrebbero riconsiderare la loro posizione, dal momento che mancano della capacità (e della volontà politica) di influenzare a tal punto l’azione dei russi nel Caucaso. Dal momento che le loro pretese sono divenute inverosimili, gli Alleati non hanno nulla da perdere da una ratifica del trattato Cfe emendato. Al contrario ne guadagnerebbero in sicurezza, perché è presumibile aspettarsi che la Russia sarebbe costretta a ripristinare l’osservanza del trattato (che essa ha già ratificato nella sua versione aggiornata).

Opportuna
una pausa
nell’allarga-
mento ad est

Il riassetto delle relazioni con la Russia passa immancabilmente anche per la questione dell’*allargamento* della Nato. Mosca ha apparentemente tracciato una linea sulla sabbia manifestando in tutti i modi la sua completa opposizione all’adesione delle ex repubbliche sovietiche di Ucraina e Georgia. L’argomento secondo cui la Nato non può tollerare che la Russia eserciti un potere di veto sulle sue scelte è per lo meno semplicistico, perché presuppone che ogni considerazione circa il potenziale impatto di nuove adesioni sulle relazioni Nato-Russia debba essere estranea al calcolo degli Alleati.

Questo non è solo poco logico, è anche contrario allo spirito del Trattato di Washington. L’art. 10 stabilisce che l’Alleanza è aperta ad ogni “stato europeo” che voglia entrare a farvi parte, a patto che le sue strutture politico-istituzionali siano affini a quelle degli altri membri e che la sua adesione contribuisca alla sicurezza euro-atlantica. Nel caso di Georgia e Ucraina nessuna delle due condizioni è pienamente soddisfatta. Le istituzioni democratiche dei due Paesi sono fragili e non offrono al momento un argine invalicabile contro possibili derive autoritarie. Ciò non costituirebbe comunque un ostacolo insormontabile ad accettarle nella Nato. Portogallo, Grecia e Turchia non avevano credenziali democratiche più solide di quelle ucraine o georgiane quando aderirono all’Alleanza. Ma la seconda condizione resta interamente valida. L’Ucraina si estende fino al cuore della Russia europea e lungo le coste del Mar Nero, la via d’accesso al Mediterraneo per i russi. È un paese legato a filo doppio alla Russia da storia, tradizioni, cultura, economia e circolazione di persone. La Georgia ha due contenziosi territoriali aperti con Mosca. La Nato non può accettare uno di questi due

⁴⁹ Per un’attenta disamina degli elementi di potenziale contrasto e dei fattori di rischio nell’Artico, cfr. Sven G. Holtsmark, *Towards cooperation or confrontation? Security in the High North*, NDC Research Paper no. 45, Roma, Nato Defense College: febbraio 2009.

Paesi senza implicitamente riconoscere di essere disposta ad andare in guerra contro la Russia.

Pur ribadendo la politica della ‘porta aperta’, il Concetto strategico farebbe meglio a congelare la fase di allargamento della Nato (Paesi balcanici esclusi) invitando ad un esame rigoroso del potenziale valore aggiunto alla sicurezza dell’Alleanza derivante dalle nuove adesioni. I tempi per Georgia e Ucraina non sono maturi e spingere in senso contrario sarebbe una scelta controproducente. Del resto è poco probabile che il neopresidente ucraino, il filo-russo Viktor Yanukovich, sia orientato a seguire l’orientamento filo-atlantico del predecessore. La congiuntura è quindi favorevole ad una pausa, dal momento che né la Nato né l’Ucraina né la Russia hanno fretta di parlare di allargamento. Se gli Alleati riuscissero a far passare il messaggio che l’indipendenza di Ucraina e Georgia può essere assicurata in modo da non incidere sugli interessi di sicurezza russi, la dicotomia adesione/non adesione potrebbe essere nel tempo superata.⁵⁰ Se inserita in un disegno strategico di lungo periodo, in cui Nato/Usa, Ue e Russia diventino muri portanti della sicurezza europea, questa concessione non equivarrebbe ad un *appeasement*, ma a una lungimirante misura di prudenza.

Un intendimento sul teatro europeo potrebbe servire da base per avviare un dialogo regolare con l’Organizzazione del Trattato per la sicurezza collettiva (*Collective Security Treaty Organisation*, Csto)⁵¹, l’alleanza a guida russa che comprende diverse ex repubbliche sovietiche, nonché con l’Organizzazione per la cooperazione di Shangai (*Shangai Cooperation Organisation*, Sco), un gruppo più ristretto che comprende però anche la Cina. In questo modo si creerebbe una prima cornice condivisa e paritaria per discutere la sicurezza dell’Eurasia. In questa macro-regione si intersecano gli interessi di grandi potenze, le rivalità di Paesi regionali, e proliferano alcune delle minacce cui i Paesi Nato sono esposti – la stabilizzazione dell’Afghanistan e le sue ripercussioni sul Pakistan, il terrorismo, i traffici di droga. Un dialogo strutturato e inserito in una cornice multilaterale è un passo obbligatorio perché l’approccio degli attori regionali, grandi potenze incluse, non scivoli automaticamente verso la competizione.

Il dialogo Nato-Csto e, ancor di più, quello Nato-Sco favorirebbe l’evoluzione della Nato da organizzazione regionale ad attore globale – non però come il ‘gendarme mondiale’, bensì come attore corresponsabile della stabilità internazionale. Il punto non è tanto fare della Nato una *hub* di una rete più ampia di organizzazioni di sicurezza, sebbene la generale superiorità delle competenze, delle risorse e dell’esperienza dell’Alleanza tenda ad innescare una dinamica del genere. Il punto è creare una piattaforma via via più vasta e solida per la *gestione cooperativa delle crisi*. Da questo punto di vista sarebbe meglio che il Concetto strategico chiarisse che, se di una *hub* di organizzazioni di sicurezza si può parlare, quell’*hub* sono le Nazioni Unite, non la Nato. Il documento deve indirizzare il più possibile la Nato ad intraprendere azioni fuori-area in cooperazione con l’Onu – meglio ancora sarebbe sotto la sua egida – e in collegamento con Paesi o gruppi di Paesi terzi. I vari partenariati che la Nato ha istituito nel corso degli ultimi vent’anni – il Partenariato per la pace, il Dialogo mediterraneo, l’Iniziativa di cooperazione di Istanbul, il dialogo con i Paesi di contatto, ma anche la cooperazione con l’Unione Africana⁵² – devono essere rigorosamente subordinati a questo indirizzo strategico.

L’azione fuori area della Nato deve essere il più possibile coordinata con altre organizzazioni internazionali

⁵⁰ Cfr. Alcaro e Alessandri, cit.

⁵¹ Cfr. Brzezinski, cit.

⁵² Si tratta di programmi di cooperazione militare di varia specie. Il Partenariato per la pace coinvolge tutti i paesi dell’ex Unione Sovietica; il Dialogo mediterraneo i paesi della sponda sud e sudest del Mediterraneo; l’Iniziativa di cooperazione di Istanbul i membri del Consiglio di cooperazione del Golfo. I paesi di contatto sono le democrazie dell’Asia e del Pacifico (Giappone, Corea del Sud, Australia, Nuova Zelanda) con cui la Nato coopera anche nelle missioni, come quella in Afghanistan.

Conclusioni

Dal 1999, l'anno in cui fu approvato l'ultimo Concetto strategico, l'Alleanza si è costantemente sforzata di adattarsi a un contesto strategico in costante evoluzione. Gradualmente si è trasformata in un inedito ibrido tra un'alleanza militare centrata sulla difesa territoriale e un'agenzia di sicurezza con un'agenda molto più vasta, al punto che oggi l'Alleanza tende a definirsi prevalentemente in relazione ai 'compiti' (*tasks*).

In linea con la moltiplicazione delle minacce e della loro complessità, questi compiti sono aumentati esponenzialmente, spaziando dalla difesa territoriale all'*expeditionary warfare*, dalla stabilizzazione all'antiguerriglia, dal contrasto al terrorismo all'antipirateria, dalla difesa cibernetica ad una serie di altre attività. Non tutti gli Alleati però percepiscono le minacce allo stesso modo e questo ha prodotto una proliferazione di priorità a volte in competizione. La frammentazione di interessi ha dato vita a coalizioni mutevoli di Stati membri che, pur trovando occasionalmente accordo su singole questioni, hanno incontrato grandi difficoltà a definire un orizzonte strategico di lungo periodo.

Le relazioni con la Russia e l'operazione in Afghanistan hanno messo clamorosamente in evidenza i limiti della natura 'ibrida' della Nato. I problemi spaziano dall'assenza di una vera e propria valutazione condivisa delle minacce, o quanto meno della loro urgenza, all'inequale distribuzione degli oneri finanziari e militari delle operazioni all'estero, alle disparità in termini di capacità militari tra gli Usa e gli europei e l'insufficiente livello di spesa in difesa se paragonato alle ambizioni.

In questi anni sono dunque emerse più chiaramente le difficoltà legate all'erosione dell'unità di intenti che deriva da una comune percezione delle minacce. Non c'è dubbio che il venir meno di punti di riferimento immediati come la minaccia di un conflitto convenzionale contro uno stato nemico abbia continuato a generare quel senso di spaesamento che già la Nato avvertiva negli anni Novanta. Il mantenimento della stabilità dell'Europa continua ad essere molto importante, ma man mano che le aree di conflitto latente vengono contenute e 'bonificate' – un processo ancora in corso nei Balcani – la rilevanza della Nato diminuisce. Questo è vero soprattutto per gli Stati Uniti, le cui priorità di politica estera ormai si estendono ben oltre l'Europa.

E tuttavia la Nato è ben lontana dallo sparire. I suoi membri sono affini sul piano delle istituzioni e cultura democratica, e ciò li orienta alla cooperazione. Inoltre tutti traggono benefici evidenti dall'appartenenza alla Nato, sebbene in grado e misura variabili. La Nato resta pertanto una comunità di valori e, anche se in maniera meno evidente che in passato, una comunità di interessi di sicurezza.

Per quanto questi interessi non siano sempre convergenti, sono però 'accomodabili' fintanto che gli Alleati riterranno che l'appartenenza alla Nato sia fondamentale per la loro sicurezza. Per procedere a questo accomodamento, c'è bisogno di una valutazione realistica di quello che la Nato rappresenta, di quello che fa e può fare, e di quello che magari fa e non dovrebbe fare.

L'elaborazione del nuovo Concetto strategico offre un'opportunità in questo senso. Lo spazio di manovra è sufficientemente ampio da permettere agli Alleati di raggiungere compromessi di sostanza e non di facciata, per produrre un documento di sintesi dei loro interessi e non un semplice elenco.

I Paesi Nato devono procedere in primo luogo a chiarire le ambiguità relative agli obblighi di assistenza reciproca; valutare poi con attenzione se rompere vecchie e nuove consuetudini non sia un atto di lungimiranza più che un salto nel vuoto, per esempio delegando alla difesa missilistica il ruolo di simbolo del legame di sicurezza transatlantico svolto fin qui dalle armi nucleari Usa in Europa, o accordando preferenza alla stabilizzazione rispetto alla capacità di reazione rapida; devono incalzare la Russia con proposte di collaborazione e dialogo e congelare ulteriori allargamenti della Nato;

costruire sulle iniziative su cui esiste maggiore consenso, come i partenariati internazionali, una visione strategica d'insieme, in modo che non restino misure isolate; e devono infine fare delle ineliminabili ambiguità un uso il più possibile 'creativo' di modo che la Nato sia capace di adattarsi al mutare delle circostanze conservando *appeal* nei confronti dei suoi membri. Se si sarà in grado di trovare convergenze su questioni così problematiche, anche l'ammissione dell'irriducibilità di alcune differenze non suonerà come un segnale di debolezza, ma di vitalità.

**MISSIONI NATO
DAL 1991 AD
OGGI**

(Fonti: SIPRI, NATO, Ministero Difesa)

BALCANI

Bosnia Herzegovina

IFOR (1995-1996): da 60000 a 40000

SFOR (1996-2004): da 32000 a 7000 (picco 36300 nel 1997)

Serbia Montenegro (Kosovo)

KVM-Operation Eagle Eye (1998-1999): voli di controllo

KFOR (1999-oggi): da 42500 a **9.923**

Albania

Allied Harbour (1999): 8000

BALCANI

Macedonia

XFOR (1998-1999): da 1800 a 2300

TFH (2001): 4675

TFF (2001-2002): da 965 a 1011

Allied Harmony (2002-2003): da 450 a 375

AFGHANISTAN

ISAF (vedi box dettagliato)
Provincial Reconstruction Teams
(2002-oggi): 26 nel 2009

PAKISTAN

Operation Indus (2005-2006):
1000 ingegneri e staff di
supporto, 200 personale
medico

IRAQ

NTIM-I (2004-oggi): da 65 a 211

GOLFO DI ADEN

Operation Ocean Shield (2009-
4 navi dello Nato Standing
Group 1

SOMALIA

Assistenza all'Unione Africana
(2007-2010): ponte aereo, 2 esperti

SUDAN/DARFUR

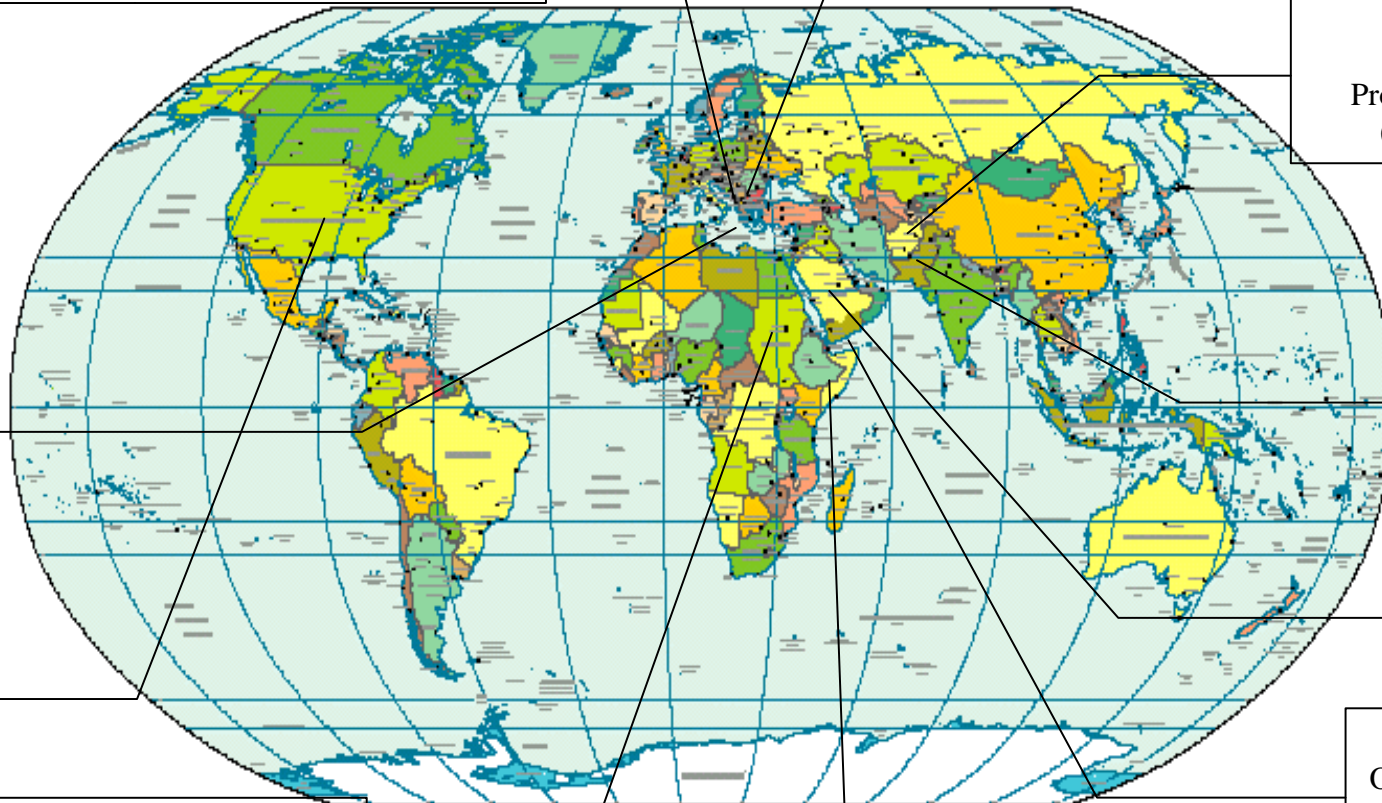
Assistenza all'Unione Africana (2005-2007):
ponte aereo
Assistenza all'UNAMID (2008-2009):
capacity-building

**MEDITERRANEO
ORIENTALE**

Active Endeavour (2001-
oggi): Nato Standing
Maritime Group 1 e 2

STATI UNITI

Katrina Support
Operation (2005):
Nato Response Force



Trattato Nord-Atlantico

Washington, DC - 4 aprile 1949

Gli Stati che aderiscono al presente Trattato riaffermano la loro fede negli scopi e nei principi dello Statuto delle Nazioni Unite e il loro desiderio di vivere in pace con tutti i popoli e con tutti i governi. Si dicono determinati a salvaguardare la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto. Aspirano a promuovere il benessere e la stabilità nella regione dell'Atlantico settentrionale.

Sono decisi a unire i loro sforzi in una difesa collettiva e per la salvaguardia della pace e della sicurezza. Pertanto, essi aderiscono al presente Trattato Nord Atlantico:

ARTICOLO 1

Le parti si impegnano, come stabilito nello Statuto delle Nazioni Unite, a comporre con mezzi pacifici qualsiasi controversia internazionale in cui potrebbero essere coinvolte, in modo che la pace e la sicurezza internazionali e la giustizia non vengano messe in pericolo, e ad astenersi nei loro rapporti internazionali dal ricorrere alla minaccia o all'uso della forza assolutamente incompatibile con gli scopi delle Nazioni Unite.

ARTICOLO 2

Le parti contribuiranno allo sviluppo di relazioni internazionali pacifiche e amichevoli, rafforzando le loro libere istituzioni, favorendo una migliore comprensione dei principi su cui queste istituzioni sono fondate, e promuovendo condizioni di stabilità e di benessere. Esse si sforzeranno di eliminare ogni contrasto nelle loro politiche economiche internazionali e incoraggeranno la cooperazione economica tra ciascuna di loro o tra tutte.

ARTICOLO 3

Allo scopo di conseguire con maggiore efficacia gli obiettivi del presente Trattato, le parti, agendo individualmente e congiuntamente, in modo continuo ed effettivo, mediante lo sviluppo delle loro risorse e prestandosi reciproca assistenza, manterranno e accresceranno la loro capacità individuale e collettiva di resistere ad un attacco armato.

ARTICOLO 4

Le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata.

ARTICOLO 5

Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni attacco armato di questo genere e tutte le misure prese in conseguenza di esso saranno immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza. Queste misure termineranno allorché il Consiglio di Sicurezza avrà preso le misure necessarie per ristabilire e mantenere la pace e la sicurezza internazionali.

ARTICOLO 6^a

Agli effetti dell'art. 5, per attacco armato contro una o più delle parti si intende un attacco armato:

- contro il territorio di una di esse in Europa o nell'America settentrionale, contro i Dipartimenti francesi d'Algeria^b –, contro il territorio della Turchia o contro le isole poste sotto la giurisdizione di una delle parti nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro;
- contro le forze, le navi o gli aeromobili di una delle parti, che si trovino su questi territori o in qualsiasi altra regione d'Europa nella quale, alla data di entrata in vigore del presente Trattato, siano stazionate forze di occupazione di una delle parti, o che si trovino nel Mare Mediterraneo o nella regione dell'Atlantico settentrionale a nord del Tropico del Cancro, o al di sopra di essi.

ARTICOLO 7

Il presente Trattato non pregiudica e non dovrà essere considerato in alcun modo lesivo dei diritti e degli obblighi derivanti dallo Statuto alle parti che sono membri delle Nazioni Unite o la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

ARTICOLO 8

Ciascuna parte dichiara che nessuno degli impegni internazionali attualmente in vigore tra essa e un'altra parte o uno stato terzo è in contraddizione con le disposizioni del presente Trattato e si obbliga a non sottoscrivere alcun impegno internazionale in contrasto con questo Trattato.

ARTICOLO 9

Con la presente disposizione le parti istituiscono un Consiglio, nel quale ciascuna di esse sarà rappresentata per esaminare le questioni relative all'applicazione di questo Trattato. Il Consiglio sarà organizzato in maniera tale da potersi riunire rapidamente in qualsiasi momento. Il Consiglio costituirà quegli organi sussidiari che potranno essere necessari; in particolare istituirà immediatamente un Comitato di difesa che raccomanderà le misure da adottare per l'applicazione degli articoli 3 e 5.

ARTICOLO 10

Le parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale. Ogni Stato così invitato può divenire parte del Trattato depositando il proprio strumento di adesione presso il governo degli Stati Uniti d'America. Il governo degli Stati Uniti d'America informerà ciascuna delle parti del deposito di ogni strumento di adesione.

ARTICOLO 11

Questo Trattato sarà ratificato e le sue disposizioni saranno applicate dalle parti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Gli strumenti di ratifica saranno depositati appena possibile presso il governo degli Stati Uniti d'America, che notificherà a tutti gli altri firmatari l'avvenuto deposito di ciascuno strumento di ratifica. Il Trattato entrerà in vigore tra gli Stati che lo hanno ratificato non appena le ratifiche della maggioranza dei firmatari, incluse le ratifiche di Belgio, Canada, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti saranno state depositate ed entrerà in vigore nei confronti degli altri Stati dalla data del deposito delle loro ratifiche.^c

^a Modificato dall'art. 2 del Protocollo di adesione di Grecia e Turchia al Trattato Nord Atlantico (22 ottobre 1951).

^b Il 16 gennaio 1963 il Consiglio Atlantico ha preso atto che tutte le disposizioni del Trattato Nord Atlantico concernenti gli ex-Dipartimenti francesi di Algeria sono decadute a decorrere dal 3 luglio 1962.

^c Il Trattato è entrato in vigore il 24 agosto 1949, dopo che tutti gli Stati firmatari ebbero depositato i loro strumenti di ratifica.

ARTICOLO 12

Dopo dieci anni dall'entrata in vigore del Trattato, o in ogni momento successivo, le parti, se una di esse lo richiede, si consulteranno allo scopo di sottoporre a revisione il Trattato, prendendo in considerazione i fattori che a quel momento potranno influire sulla pace e sulla sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale, ivi compreso lo sviluppo di accordi sia globali che regionali conclusi conformemente allo Statuto delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali.

ARTICOLO 13

Trascorsi vent'anni dall'entrata in vigore del Trattato, una parte può cessare di esserne membro un anno dopo che la sua notifica di denuncia sia stata depositata presso il governo degli Stati Uniti d'America, che informerà i governi delle altre parti del deposito di ogni notifica di denuncia.

ARTICOLO 14

Il presente Trattato, i cui testi inglese e francese sono egualmente autentici, sarà depositato negli archivi del governo degli Stati Uniti d'America. Copie debitamente autenticate saranno trasmesse da questo governo ai governi degli altri Stati firmatari.

L'OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE È UN PROGETTO DI COLLABORAZIONE TRA SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI E MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI CON AUTOREVOLI CONTRIBUTI SCIENTIFICI.

L'OSSERVATORIO REALIZZA:

Rapporti

Analisi di scenario, a cadenza annuale, su temi di rilievo strategico per le relazioni internazionali.

Focus

Rassegne trimestrali di monitoraggio su aree geografiche e tematiche di interesse prioritario per la politica estera italiana.

Approfondimenti

Studi monografici su temi complessi dell'attualità internazionale.

Note

Brevi schede informative su temi legati all'agenda internazionale.

Approfondimenti già pubblicati:

- 01 - Islam e problematiche religiose in Cina, ottobre 2009
- 02 - I Balcani tra rischi di nuove crisi e prospettive europee, ottobre 2009
- 03 - Iraq, dicembre 2009
- 04 - Una breve guida ai negoziati di Copenhagen: principali temi e attori, dicembre 2009
- 05 - Il partenariato orientale dell'UE tra potenzialità e debolezze, dicembre 2009
- 06 - Dinamiche etniche, tribali e politiche in Afghanistan, gennaio 2010
- 07 - Movimenti estremisti islamici nel Sudest Asiatico, febbraio 2010
- 08 - Il Brasile, motore dell'integrazione regionale dell'America del Sud, marzo 2010
- 09 - I Balcani tra orizzonte europeo e tensioni interetniche - I casi di Bosnia-Erzegovina e Macedonia, marzo 2010
- 10 - Afghanistan: le sfide dello sviluppo e le alternative all'economia illegale dell'oppio, marzo 2010

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica
SERVIZIO STUDI
Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it
SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI
Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it