

XV legislatura

**LA TRASFORMAZIONE DELLA NATO  
E IL VERTICE DI RIGA**

*Contributi di Istituti di ricerca specializzati*

*Novembre 2006*

*n. 59*



Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari  
internazionali



XV legislatura

**LA TRASFORMAZIONE DELLA NATO  
E IL VERTICE DI RIGA**

*A cura di Emiliano Alessandri  
dell'Istituto Affari Internazionali (IAI)*

*n. 59  
Novembre 2006*

## Servizio Studi

**Direttore**

Daniele Ravenna

tel. 06 6706\_2451

Segreteria

\_2451

\_2629

Fax 06 6706\_3588

## Servizio affari internazionali

**Direttore**

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706\_2405

Segreteria

\_2989

\_3666

Fax 06 6706\_4336

### **Ufficio ricerche nel settore della politica estera e di difesa**

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Marco Serafin

\_2974

### **Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali** (Assemblee Nato e Ueo)

*Consigliere parlamentare*

*capo ufficio*

Alessandra Lai

\_2969

# LA TRASFORMAZIONE DELLA NATO E IL VERTICE DI RIGA

di Emiliano Alessandri\*

Il 28 e 29 novembre prossimi, i capi di Stato e di governo della Nato si riuniranno a Riga, in Lettonia, per discutere il futuro dell'alleanza. Anche in questo vertice, come nei precedenti, il tema centrale sarà quello della "trasformazione della Nato".

Dalla fine della Guerra Fredda, infatti, l'organizzazione nata per garantire la difesa dell'occidente ha assistito ad una notevole evoluzione.

## *L'evoluzione della Nato*

- il "concetto strategico" dell'alleanza è stato modificato per renderlo adatto ad un sistema internazionale non più bipolare;
- l'alleanza si è allargata a 10 nuovi membri fino a raggiungere i 26 attuali;
- attraverso il "Dialogo Mediterraneo" (Dm) del 1994 e la "Istanbul Cooperation Initiative" (Ici) del 2004, la Nato ha sviluppato partnerships con paesi del Mediterraneo e del Medio Oriente;
- i rapporti con la Russia sono oggi disciplinati da un apposito Consiglio Nato-Russia istituito nel 2002 dove gli alleati occidentali e i rappresentanti del Cremlino siedono per discutere su base paritaria le rispettive visioni strategiche e vagliare le possibilità di azione comune;
- dopo la fine della Guerra Fredda l'alleanza si è impegnata in una serie di missioni di gestione delle crisi fuori e dentro i confini europei;
- più di recente ha inoltre condotto operazioni di soccorso civile a seguito di catastrofi naturali come l'uragano Katrina negli Stati Uniti e il devastante terremoto del 2005 in Pakistan;
- nell'ambito della campagna internazionale contro il terrorismo la NATO è impegnata in Afghanistan nella sua prima missione militare su larga scala fuori dall'Europa.

Il summit di Riga è stato concepito come il coronamento di questa profonda evoluzione di cui la Nato è stata capace, benché, con la scomparsa della minaccia sovietica, non pochi analisti e leader politici avessero dato l'Alleanza atlantica per defunta.

In modo più specifico, il prossimo vertice si propone di prendere atto e istituzionalizzare quelle trasformazioni che hanno interessato la Nato nel lustro successivo agli attacchi terroristici dell'11 settembre. In quell'occasione, per la prima volta nella storia della alleanza, fu invocato l'articolo 5 del suo trattato istitutivo (Trattato dell'Atlantico del Nord) che prevede la difesa comune.

---

\* L'autore è dottorando di ricerca in Storia Internazionale presso l'Università di Cambridge e ricercatore presso la "Woodrow Wilson School of Public and International Affairs" della Università di Princeton.

Alcuni ritengono però che la natura sempre più globale delle minacce alla sicurezza occidentale obblighi la Nato a proporsi obiettivi ancora più ambiziosi e ad intraprendere ulteriori trasformazioni. Sulla rinomata rivista di politica internazionale americana "Foreign Affairs", due insigni analisti hanno recentemente proposto la formula di una "Nato globale"<sup>1</sup>. L'attuale Segretario Generale dell'alleanza, l'olandese Jaap de Hoop Scheffer, ha puntualizzato che la Nato non deve assumere il ruolo di "gendarme globale", ma ha perorato con vigore la causa di un'alleanza in grado di avvalersi di "partners globali" nell'assolvere la sua missione fondamentale. Quest'ultima, secondo de Hoop Scheffer, non è limitata alla difesa dei membri dell'alleanza, ma coincide sempre più con il "proiettare stabilità" all'interno dell'intero sistema internazionale<sup>2</sup>.

E' abbastanza improbabile, tuttavia, che il vertice di Riga produca decisioni di portata storica. Come si chiarirà nel prosieguo, numerose e sostanziali sono le divergenze di vedute tra gli alleati, in particolare tra gli Stati Uniti e la Francia. Il consenso pare mancare proprio su alcune delle questioni fondamentali al centro della trasformazione della Nato, tra cui la natura delle sue funzioni, l'organizzazione delle sue forze, l'ambito delle sue missioni, e l'allargamento ad altri paesi.

In particolare, al vertice di Riga non verrà varato un nuovo "concetto strategico" che modifichi ed aggiorni quello approvato nel vertice di Washington dell'aprile 1999, quando l'Alleanza atlantica celebrò i suoi cinquant'anni. Tra gli eventi attesi del vertice vi è però l'approvazione della cosiddetta "Comprehensive Political Guidance" (Cpg), un breve documento in cui vengono definite le nuove minacce alla sicurezza dell'Occidente nel nuovo scenario internazionale.

Sull'allargamento a nuovi membri, è ragionevole aspettarsi un "segnale" di apertura, per usare le parole del Segretario Generale<sup>3</sup>. Resta incerto, tuttavia, se un invito formale sarà rivolto ai paesi più vicini all'adesione – Albania, Croazia, e Macedonia – che sono già parte del cosiddetto "Membership Action Plan" (Map). Di recente, il presidente degli Stati Uniti George W. Bush si è impegnato pubblicamente a sostenere al vertice l'ingresso della Croazia, ma resta da vedere come questa decisione sarà accolta dagli alleati<sup>4</sup>. Nessun progresso di particolare rilievo riguarderà l'Ucraina, la Georgia e le relazioni con la Russia. E' da notare inoltre come, a differenza che in casi precedenti, non sia stato invitato al vertice nessun paese esterno all'alleanza.

Sarà certamente discussa la complessa e spinosa questione dei rapporti tra Unione europea e Nato nel campo della difesa, ma non dovrebbero emergere sostanziali novità.

Sarà dichiarata completamente operativa la "Nato Response Force" che fu lanciata al vertice di Praga del novembre 2002, ma non è chiaro se si arriverà ad un accordo più preciso sul tipo di missioni per le quali dovrebbe essere utilizzata.

Sul vertice graverà inevitabilmente l'ombra della situazione in Afghanistan che si è andata negli ultimi mesi deteriorando. Non è da escludersi che l'agenda del vertice sia modificata all'ultimo momento per tenere conto di eventuali sviluppi di rilievo sul campo.

---

<sup>1</sup> Ivo Daalder, James Goldgeier, "Global Nato", *Foreign Affairs*, vol.85, n.5, settembre/ottobre 2006, pp.105-113

<sup>2</sup> Discorso del Segretario Generale, Jaap de Hoop Scheffer, al Forum "Building Bridges for the Next Generation", Riga, 14 luglio 2006, url:<http://www.nato.int/docu/speech/2006/s060714a.html>

<sup>3</sup> Cfr. "Riga Summit to send signal on enlargement", 12 settembre 2006, url:<http://www.nato.int/docu/update/2006/09-september/e0912a.html>

<sup>4</sup> Cfr. "President Bush welcomes prime minister Sanader of Croatia to the White House", 17 ottobre 2006, url:<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/10/20061017-5.html>

## INDICE

1. Introduzione	p. 5
2. Un nuovo concetto strategico?	p. 5
3. Le missioni della Nato: verso un'alleanza globale?	p. 7
4. Le sfide della Nato in Afghanistan	p. 11
5. Quale ruolo per la Nato nella lotta al terrorismo?	p. 13
6. La Nato deve occuparsi di sicurezza energetica?	p. 14
7. L'allargamento dell'alleanza	p. 15
8. I rapporti con l'Unione europea	p. 21
9. Conclusione	p. 24

## Elenco delle schede

1. Principali decisioni degli ultimi vertici Nato	p. 6
2. Missioni Nato in corso	p. 8
3. Membri della Nato e rapporti di cooperazione con altri paesi	p. 17
4. La cooperazione Nato-Ue	p. 22
5. Forza di reazione rapida (Nato Response Force)	p. 25



# LA TRASFORMAZIONE DELLA NATO E IL VERTICE DI RIGA

## 1. Introduzione

Il presente lavoro fornisce una panoramica delle trasformazioni della Nato negli ultimi anni allo scopo di illustrare il contesto problematico e gli obiettivi del vertice che l'alleanza terrà a Riga, in Lettonia, il 28 e 29 novembre prossimi.

In primo luogo, si esaminano i problemi e le caratteristiche delle missioni della Nato nel mondo con particolare riguardo a quella in Afghanistan e si discutono le proposte miranti a trasformare l'organizzazione in un'alleanza globale e ad estendere progressivamente la sua sfera di competenza a nuovi settori come la sicurezza interna e l'energia.

In secondo luogo, si discute la questione dell'allargamento a nuovi membri, mettendo in luce i principali nodi da risolvere per quanto riguarda i possibili candidati.

In terzo luogo, viene affrontato il problema dei rapporti tra l'alleanza e l'Unione europea.

In quarto luogo, si dà conto dello stato del dibattito sul "concetto strategico" della Nato che importanti paesi, ed in primo luogo gli Stati Uniti e la Germania, intendono rivedere alla luce della più recente evoluzione del sistema internazionale.

Nell'ultima sezione del lavoro vengono svolte alcune considerazioni finali.

## 2. Un nuovo concetto strategico?

Il "concetto strategico" è, accanto al testo originario del Trattato dell'Atlantico del Nord, il documento fondamentale della Nato. Esso infatti definisce gli obiettivi e i compiti dell'alleanza, le prospettive strategiche, l'approccio degli alleati alla sicurezza internazionale, e fornisce infine le linee guida per lo sviluppo delle forze militari. Un nuovo "concetto strategico" si impone dunque ogni qualvolta si verifichi un'importante trasformazione del quadro strategico entro il quale la Nato si trova ad operare.

L'ultimo "concetto strategico" è stato adottato al vertice di Washington del 1999. Ponendo l'accento sulle radicali trasformazioni che il sistema internazionale aveva subito nel corso degli anni '90, il documento enfatizzava il ruolo della Nato nella "prevenzione" e "gestione" dei conflitti. Prendeva inoltre atto della profonda evoluzione dell'Unione europea e della progressiva estensione delle sue prerogative in ambito strategico, impegnando la Nato a mettere a disposizione le sue risorse per missioni guidate dai paesi europei in cui essa non avesse optato per un proprio impegno militare diretto.

Il contesto strategico del 1999, tuttavia, differiva in modo marcato da quello odierno. Gli attacchi terroristici contro gli Stati Uniti nel 2001 e la "guerra globale al terrorismo"

lanciata dalla amministrazione di George W. Bush hanno posto l'alleanza occidentale davanti a nuove sfide.

In risposta all'11 settembre gli alleati invocarono l'articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord, ma gli Stati Uniti decisero di non avvalersi della Nato per condurre la rappresaglia contro il regime dei Talebani in Afghanistan. Si produsse poi una spaccatura profonda all'interno dell'alleanza occidentale sull'opportunità e legittimità di un intervento militare in Iraq. Le ramificazioni della cosiddetta "crisi transatlantica" del 2003 si estendono fino al presente perché evidentemente esistono notevoli divergenze tra gli alleati sull'interpretazione dell'attuale fase internazionale e sulla corretta strategia per difendere gli interessi dell'occidente.

La difficoltà da parte dell'alleanza di adottare un nuovo "concetto strategico" è dovuto in parte ai contrasti fra i leader. Lo scorso agosto il presidente francese Jacques Chirac, nel suo tradizionale discorso al corpo diplomatico, ha riproposto un'interpretazione molto "conservatrice" del futuro della alleanza. Chirac ha dichiarato che il tentativo di "coinvolgere l'alleanza in missioni non militari, partnership ad hoc, imprese tecnologiche ardite, o un ulteriore allargamento a nuovi membri senza la dovuta preparazione, può solo comportare una distorsione dello scopo" della Nato<sup>5</sup>.

L'amministrazione americana tende invece a vedere la Nato sempre più come uno strumento globale di "sicurezza collettiva" piuttosto che un'alleanza militare per la mera difesa territoriale dei suoi membri. George Bush, da parte sua, continua a proporre come data per il lancio del nuovo documento strategico il 2008, ultimo anno del suo secondo mandato presidenziale, così da potervi includere almeno alcuni dei principi strategici che la sua amministrazione ha seguito nel condurre la campagna contro il terrorismo.

Al di là della personalità o colore politico della leadership occidentale, un nuovo "concetto strategico" pare imposto dagli sviluppi internazionali degli ultimi anni. Esso, inoltre, darebbe seguito e sostanza alle innovazioni già recepite al vertice Nato di Praga del novembre 2002 e quello di Istanbul del giugno 2004.

#### ***Scheda 1 - Principali decisioni degli ultimi vertici Nato***

##### *Washington, aprile 1999*

- adozione di un nuovo Concetto Strategico
- approvazione del programma di sostegno ai paesi candidati (Membership Action Plan, Map)

##### *Praga, novembre 2002*

- creazione di una forza di reazione rapida
- invito a sette paesi ad aprire i negoziati per l'adesione
- modifica delle strutture dei Comandi militari e impegno ad aumenti del budget di difesa

##### *Istanbul, giugno 2004*

- rafforzamento ed estensione della missione Isaf in Afghanistan
- offerta di assistenza per l'addestramento delle forze di sicurezza in Iraq

<sup>5</sup> Discorso di apertura del Presidente della Repubblica Frances, Jacques Chirac, in occasione della Conferenza degli Ambasciatori, cit.

- conclusione della missione in Bosnia e trasferimento delle responsabilità della missione all'Ue
- lancio dell'iniziativa di cooperazione con i paesi del Golfo (Istanbul Cooperation Initiative, Ici).

Di recente si sono moltiplicati gli interventi di autorevoli leader occidentali a favore dell'approvazione di una nuova sintesi strategica. E' il caso, ad esempio, del cancelliere tedesco Angela Merkel che ha suggerito che la Nato potrebbe varare un nuovo concetto strategico nel 2009 in occasione del sessantenario della alleanza<sup>6</sup>.

Che ruolo può avere allora in questo processo il prossimo vertice di Riga?

Come ha osservato l'analista di affari transatlantici del Centro per gli Studi Internazionali e Strategici (Csis) di Washington, Simon Serfaty, il lancio di un processo di revisione del "concetto strategico" costituirebbe già di per sé un risultato del vertice. La stessa decisione di procedere in tale direzione segnalerebbe infatti la volontà degli alleati di lasciarsi alle spalle le divisioni degli anni passati<sup>7</sup>.

### **3. Le missioni della Nato: verso un'alleanza globale?**

Dopo essersi preparata per quarant'anni alla prospettiva di un attacco sovietico, nucleare o convenzionale, contro l'Europa occidentale, dagli anni '90 la Nato ha cessato di essere uno strumento di mera difesa territoriale ed ha significativamente ampliato il raggio e l'ambito delle sue operazioni. In questo senso, la trasformazione strategica della Nato è in larga misura già una realtà.

L'alleanza ha svolto un ruolo centrale nel processo di pacificazione dei Balcani a seguito della disintegrazione della ex-Jugoslavia. Essa mantiene tutt'ora un cospicuo numero di forze in Bosnia-Erzegovina ed in Kosovo ed ha negli ultimi anni contribuito in modo importante alla stabilizzazione della Macedonia. Sempre nell'area del *peacekeeping*, l'alleanza sta offrendo supporto alla missione della Unione Africana (Au) volta a gestire le conseguenze della guerra civile nella regione sudanese del Darfur.

La Nato è inoltre andata oltre i suoi compiti tradizionali di alleanza militare per svolgere funzioni di soccorso civile. In occasione dell'uragano Katrina del settembre 2005, la Nato ha fornito al governo statunitense un supporto logistico e ha contribuito al coordinamento delle operazioni sul campo. In Pakistan, l'alleanza ha portato aiuto alle popolazioni terremotate a seguito del sisma dell'ottobre 2005 in cui hanno perso la vita 80.000 persone. Due ponti aerei sono stati attivati tra la Germania e la Turchia e le zone terremotate.

Nel contesto della campagna contro il terrorismo internazionale, le forze navali dell'alleanza hanno monitorato ad oggi circa 75.000 vascelli e scortato oltre 480 imbarcazioni nel bacino del Mediterraneo (operazione "Active Endeavour"). Nell'Iraq del dopo Saddam Hussein la Nato sta gestendo una missione di addestramento delle

---

<sup>6</sup> Si veda in particolare il discorso del cancelliere tedesco, Angela Merkel, "La politica estera e di sicurezza della Germania di fronte alle sfide globali", alla Conferenza di Monaco sulle politiche di sicurezza, 4 febbraio 2006, url:<http://www.securityconference.de/konferenzen/rede.php?sprache=en&id=170&>

<sup>7</sup> Simon Serfaty, *The Nato Riga Summit: A Renewed Commitment to Transformation*, cit.

forze di sicurezza locali. Nonostante le divergenze di vedute sull'intervento militare guidato dagli Stati Uniti nel 2003, tutti i membri della alleanza stanno ora contribuendo alla missione Nato attraverso la presenza sul campo o tramite l'assistenza finanziaria e la fornitura di equipaggiamento.

La missione in Afghanistan, che sarà discussa nel prosieguo, ha posto la Nato alla guida della transizione del paese e costituisce, come vedremo, un test cruciale per il futuro dell'alleanza.

Il dispiegamento massiccio e non più episodico delle forze occidentali al di fuori del territorio europeo e nordamericano pare aver messo la parola fine al dibattito sulle cosiddette operazioni "fuori area" che accompagnò la vita della alleanza fin dalla sua fondazione. "La questione è chiusa", ha affermato perentorio il Segretario Generale in un'intervista dell'aprile scorso. Secondo De Hoop Scheffer, "la realtà è che non esiste al mondo alcun'altra organizzazione internazionale che possa proiettare stabilità con altrettanta capacità"<sup>8</sup>.

### ***Scheda 2 – Missioni Nato in corso***

#### *Isaf – Afghanistan*

*Data di inizio:* 11 agosto 2003

*Mandato:* assistere il Governo afgano nel mantenimento della sicurezza, favorire lo sviluppo delle strutture di governo, estendere il controllo del governo su tutto il Paese ed assistere gli sforzi umanitari e di ricostruzione

*Paesi partecipanti:* Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Islanda, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Macedonia, Norvegia, Nuova Zelanda, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Rep. Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Svizzera, Turchia, Ungheria.

#### *Darfur*

*Data di inizio:* 1 luglio 2005

*Mandato:* contribuire al trasporto aereo nel Darfur dei militari del contingente di *peacekeepers* dell'Unione Africana, addestramento e supporto logistico alle forze dell'Ua.

*Paesi partecipanti:* Australia, Belgio, Canada, Francia, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Stati Uniti.

#### *Nato Training Mission – Iraq*

*Data di inizio:* 7 agosto 2004

*Mandato:* addestramento, equipaggiamento ed assistenza tecnica all'esercito iracheno.

*Paesi partecipanti:* Bulgaria, Canada, Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Stati Uniti, Turchia, Ungheria.

#### *Kfor – Kosovo*

*Data di inizio:* 12 giugno 1999

<sup>8</sup> "Beyond the North Atlantic", intervista di James Kitfield al Segretario Generale della NATO, *National Journal*, vol.38, n.14, 8 aprile 2006, url:<http://nationaljournal.com/>

*Mandato:* contribuire al consolidamento della pace soprattutto attraverso il monitoraggio della smilitarizzazione dei guerriglieri kossovares, il controllo dei confini internazionali, l'attività di ordine pubblico e controllo del territorio.

*Paesi partecipanti:* Argentina, Austria, Belgio, Bulgaria, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Irlanda, Norvegia, Paesi bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Rep. Ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Stati Uniti, Svezia, Turchia, Ucraina, Ungheria.

*Active Endeavour – Mar Mediterraneo*

*Data di inizio:* 26 ottobre 2001

*Mandato:* limitare e scoraggiare attività correlate al terrorismo attraverso la scorta di naviglio mercantile nello stretto di Gibilterra, l'abbordaggio ed il controllo di navi sospette, ed il mantenimento della sicurezza lungo le rotte commerciali del Mediterraneo.

*Paesi partecipanti:* Danimarca, Germania, Gran Bretagna, Grecia, Italia, Norvegia, Portogallo, Russia, Stati Uniti, Spagna, Turchia. Sono in corso negoziati per determinare le forme della partecipazione di Albania, Algeria, Georgia, Israele, Marocco e Ucraina.

La Nato mantiene inoltre due quartier generali in Bosnia e Macedonia che continuano ad assistere le autorità locali nel mantenimento della sicurezza.

Il tema di una "Nato globale" è tuttavia oggetto di profonda controversia. Numerosi sono infatti gli ostacoli che l'alleanza ha incontrato sulla strada di questa evoluzione. Operazioni come quelle nel sud degli Stati Uniti ed in Pakistan sono interventi di soccorso accolti con favore dalla popolazione, e pertanto non sollevano grandi questioni politiche. Controversie notevoli sono sorte invece quando l'intervento della Nato è stato ipotizzato, o anche effettivamente realizzato, in aree particolarmente problematiche dal punto di vista politico e strategico.

In Iraq, dati i profondi contrasti tra gli alleati, non è stato possibile attivare la Nato se non al termine dell'intervento militare, e per funzioni peraltro abbastanza marginali. In Afghanistan, come noteremo nella sezione che segue, la tradizionale questione della suddivisione degli oneri nella generazione delle forze ("burden sharing") ha un rilievo tutt'altro che tecnico ed è chiaramente il sintomo di questioni politiche più profonde.

Più in generale, un ruolo di primo piano della Nato in Medio Oriente pare problematico data la diversità di posizioni tra americani ed europei in merito al conflitto israelo-palestinese. In Africa, come testimonia il caso del Darfur, non è chiaro se e quando dovrebbe intervenire la Nato e quando l'Unione europea.

Insomma, mentre entro i tradizionali confini dell'alleanza occidentale, come nel caso dei Balcani, il ruolo della Nato è consolidato perchè pare esservi una strategia comune e chiara è la divisione di responsabilità tra Nato e Unione europea, fuori dall'Europa, la situazione sembra molto più complessa.

La questione pare poi ulteriormente complicata dal coinvolgimento sempre più massiccio nelle nuove operazioni Nato di "partners" che membri dell'alleanza non sono. Questi ultimi, tecnicamente denominati "contact countries", stanno svolgendo un ruolo sostanziale in numerose missioni, a cominciare dall'Afghanistan.

L'idea di avvalersi in modo sistematico di cosiddette "partnership globali" è di matrice anglo-americana. Stati Uniti e Regno Unito hanno avanzato una proposta esplicita in tal senso alla riunione informale dei ministri degli esteri dell'alleanza tenutasi a Sofia, in Bulgaria, il 27 e 28 aprile scorsi<sup>9</sup>. Sono gli Stati Uniti in particolare che sostengono l'ampliamento ed il rafforzamento di queste collaborazioni. Le ragioni sono almeno due.

La prima e forse la più importante è pragmatica. Il governo degli Stati Uniti da lungo tempo preme sugli alleati europei affinché aumentino sensibilmente i loro bilanci della difesa in modo che possano affrontare con i mezzi necessari le nuove sfide internazionali e si possa arrivare a una più equa ripartizione degli oneri della sicurezza comune oggi prevalentemente a carico di Washington. In assenza di progressi di rilievo in questo campo, gli Stati Uniti hanno deciso di ricorrere al contributo di membri esterni alla Nato, come l'Australia, la Nuova Zelanda, ed il Giappone che hanno di recente mostrato una notevole disponibilità a fornire forze e risorse per missioni sotto comando dell'alleanza.

La seconda ragione è invece di carattere più politico. L'amministrazione Bush è stata aspramente criticata da taluni alleati europei per il ricorso sistematico a coalizioni *ad hoc*, dette comunemente "coalizioni dei volenterosi" per risolvere le varie crisi internazionali degli ultimi anni. La celebre affermazione del Segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, secondo cui è "la natura delle missioni a determinare la composizione delle coalizioni", è sembrata infliggere un colpo mortale alla Nato come strumento privilegiato per la difesa degli interessi strategici dell'occidente. Nel tentativo americano di rafforzare i legami di cooperazione tra la Nato e paesi come il Giappone e l'Australia si può scorgere l'intenzione di ricucire lo strappo con gli alleati, rendendo in qualche modo compatibile il ricorso alle "coalizioni dei volenterosi" con una riaffermazione della centralità della Nato nel quadro della strategia di sicurezza occidentale. Di recente, l'assistant secretary per gli affari europei del governo statunitense, Daniel Fried, ha rilasciato dichiarazioni significative a riguardo. "Se si analizzano i discorsi della seconda amministrazione Bush", Fried ha osservato, "i riferimenti alle coalizioni dei volenterosi sono ora ridotti quasi a zero. Tutto è Nato"<sup>10</sup>. Insomma, la formula della "Nato globale" nasce da considerazioni pragmatiche condivise dalla maggioranza degli alleati, ma anche da valutazioni più politiche su cui invece non c'è consenso.

Ampio negli Stati Uniti è il fronte di coloro che intendono trasformare la Nato in una "comunità delle democrazie", indipendentemente dalla collocazione geografica di queste ultime. L'articolo di "Foreign Affairs" precedentemente citato ben rappresenta un parere diffuso tra le elite politiche e intellettuali statunitensi laddove, per esempio, vi si sostiene che "la comune adesione a valori condivisi dovrebbe costituire un fattore più rilevante che la geografia" nel determinare la appartenenza o meno alla Alleanza atlantica<sup>11</sup>. L'influente editorialista del "New York Times", Thomas Friedman, ha avanzato la proposta controversa di accettare nell'alleanza democrazie come Israele, ma

---

<sup>9</sup> Daniel Dombey, "Nato plans stronger military ties worldwide", *FT.com*, 2 aprile 2006, url:<http://www.ft.com/cms/s/792da4ea-c276-11da-ac03-0000779e2340.html>. Per informazioni sul meeting di Sofia, cfr. url:<http://www.nato.int/docu/update/2006/04-april/e0427c.html>.

<sup>10</sup> Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, "NATO Riga Summit Issues", Washington D.C., 4 ottobre 2006, url:<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/73756.htm>

<sup>11</sup> Ivo Daalder, James Goldgeier, "Global Nato", cit., p.111. L'articolo 10 del Trattato del Nord Atlantico, si noti, limita l'allargamento della alleanza ai soli paesi europei.

anche paesi come l'Egitto e il nuovo Iraq<sup>12</sup>. Il Principal Deputy Assistant per gli affari europei ed eurasiatici del Dipartimento di Stato, Kurt Volker, ha chiarito nel maggio scorso che non è intenzione del governo degli Stati Uniti "creare una alleanza globale", e che la Nato "è e deve rimanere radicata nella comunità transatlantica". L'esigenza di contrastare minacce di natura globale suggerisce tuttavia, secondo Volker, una collaborazione sempre più stretta con quei paesi che, seppur al di fuori dell'area atlantica, "condividono i valori e gli interessi dell'occidente"<sup>13</sup>.

E' ragionevole attendersi che il vertice di Riga ribadisca l'interesse da parte degli alleati verso queste nuove forme di cooperazione, ma si astenga dal formalizzare queste relazioni. Come del resto ha chiarito il ministro degli esteri australiano, Alexander Downer, "siamo noi i primi a non essere particolarmente interessati ad un documento formale che articoli i termini di una specie di trattato internazionale tra noi e la Nato"<sup>14</sup>.

#### **4. Le sfide della Nato in Afghanistan**

Per una serie di importanti ragioni, il dibattito sul futuro della alleanza si sta concentrando sulla missione in Afghanistan.

Innanzitutto, nonostante la centralità della situazione irachena che indubbiamente attrae maggiore attenzione mediatica, l'Afghanistan è stato e continua ad essere al centro della campagna internazionale contro il terrorismo. Ad appena un mese dalla tragedia dell'11 settembre, gli Stati Uniti condussero una rappresaglia armata contro il regime dei Talebani, che aveva dato appoggio e protezione ai terroristi di Al Qaida. La cosiddetta "Operation Enduring Freedom" non sollevò le critiche di legittimità che invece attirò a sé l'intervento militare in Iraq di due anni dopo. La ragione è che essa fu vista come una azione di legittima difesa riconosciuta dal diritto internazionale ed in particolare dall'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.

Anche per questi motivi, dall'agosto 2003 la Nato ha assunto il comando ed il coordinamento delle forze internazionali impegnate in Afghanistan su mandato dell'Onu ("International Security Assistance Force", Isaf)<sup>15</sup>. Dal 31 luglio 2006, inoltre, l'alleanza ha sostituito gli Stati Uniti nella guida delle operazioni nel sud del paese, dove la resistenza talebana non solo rimane attiva, ma ha anche intensificato i suoi attacchi negli ultimi mesi. Dal 5 ottobre 2006 la Nato ha poi assunto il controllo sulle forze statunitensi anche nella regione orientale del paese. A differenza del teatro iracheno dunque, dove le divisioni tra gli alleati erano e restano presenti, la missione in Afghanistan pare costituire un test della strategia dell'intero occidente nella sua campagna contro il terrorismo.

Un altro elemento importante del caso afgano è che permette di verificare sul campo l'utilità delle partnerships della Nato con i paesi non membri, compresi alcuni paesi extra-europei. Tra le 37 nazioni che contribuiscono attualmente alle forze Isaf, che conta

---

<sup>12</sup> Thomas L. Friedman, "Expanding Club Nato", *New York Times*, 26 ottobre 2003, url:<http://www.nytimes.com/2003/10/26/opinion/26FRIE.html?th>

<sup>13</sup> Kurt Volker, Principal Deputy Assistant Secretary of State for European and Eurasian Affairs, "The Road to Nato's Riga Summit", 3 maggio 2006, url:<http://www.state.gov/p/eur/rls/rm/65874.htm>

<sup>14</sup> "Joint Press conference with NATO Secretary-General, Mr Jaap de Hoop Scheffer, and the Canadian Minister for Foreign Affairs, Hon. Alexander Downer", Brussels, 25 settembre 2006, url:[http://www.foreignminister.gov.au/transcripts/2006/060925\\_nato.html](http://www.foreignminister.gov.au/transcripts/2006/060925_nato.html)

<sup>15</sup> Cfr. url:<http://www.afnorth.nato.int/ISAF/>

su circa 30.000 unità, numerosi sono i paesi partner della Nato (tra cui, Albania, Austria, Azerbaijan, Croazia, Finlandia, Macedonia, Svezia e Svizzera), ma vi partecipano anche paesi, come la Nuova Zelanda e l'Australia, che non sono né membri né partner .

Infine, la missione in Afghanistan costituisce un banco di prova per gli alleati anche perché la Nato svolge nel paese una serie di funzioni non tradizionali che l'alleanza è andata assumendo dopo la fine della Guerra Fredda. Per assicurare la transizione politica del paese dopo il rovesciamento del regime dei Talebani, la Nato ha condotto operazioni di “stabilizzazione” e “sicurezza” in cooperazione con le forze nazionali afgane. E' inoltre impegnata ad addestrare il nuovo esercito nazionale, e ad assistere il governo afgano nell'attuazione dei programmi di disarmo dei gruppi armati ancora presenti sul territorio. Un altro compito dell'Isaf è di assicurare la fornitura di beni di necessità alla popolazione e promuovere la ricostruzione delle principali infrastrutture economiche. A tal fine, l'Isaf intrattiene relazioni con numerose organizzazioni internazionali e non-governative e collabora in modo stretto con l'“Assistance Mission” delle Nazioni Unite in Afghanistan (Unama).

Parlando delle missioni dell'alleanza il Segretario Generale della Nato, De Hoop Scheffer, ha definito quella in Afghanistan “la priorità assoluta”<sup>16</sup>. E' quanto hanno ribadito anche i ministri della difesa dei paesi Nato nell'incontro tenutosi lo scorso settembre a Portoroz in Slovenia<sup>17</sup>.

La situazione in Afghanistan è andata però deteriorandosi e le crescenti difficoltà che la Nato sta incontrando ad assolvere al suo mandato sono diventate fonte di contrasti in seno all'alleanza, il che preoccupa gli ambienti dell'alleanza in parte proprio per il valore simbolico che la missione in Afghanistan ha assunto. Se fino a pochi mesi fa, infatti, era consuetudine porre in contrasto le difficoltà riscontrate dalle forze statunitensi in Iraq con i successi della campagna militare e del processo di transizione politica in Afghanistan, il quadro ora è decisamente cambiato. La resistenza talebana nel sud del paese sembra essersi rafforzata, anche in ragione di una preoccupante alleanza tra i Talebani e alcuni dei cosiddetti “signori della guerra” che detengono il controllo politico ed economico – in particolare sulla coltivazione di oppio – di numerose aree del paese. La violenza ed il disordine sono ormai generalizzati e le forze della Nato hanno accusato perdite crescenti.

Uno dei problemi principali sta nella disponibilità degli alleati a fornire nuove truppe e mezzi. Anche a fronte delle gravi perdite sul campo dallo scorso settembre il comandante dell'Isaf, il generale britannico David Richards, ha insistentemente chiesto l'invio di almeno 2.500 nuove unità. I governi alleati hanno reagito con freddezza, a dir poco, a questa richiesta.

Il governo polacco si è detto disposto ad inviare entro i primi mesi del 2007 un contingente di 1.000 uomini. La coalizione parlamentare che lo sostiene si è tuttavia divisa su questa decisione e in ogni caso la Nato ha chiarito che questo contributo non risolverebbe in modo significativo il problema dei rinforzi<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Discorso del Segretario Generale, Jaap de Hoop Scheffer, al Forum “Building Bridges for the Next Generation”, cit.

<sup>17</sup> Per maggiori informazioni sul meeting di Portoroz del 28-30 settembre 2006, cfr. [url:http://www.nato.int/docu/comm/2006/0609-portoroz/0609-portoroz.html](http://www.nato.int/docu/comm/2006/0609-portoroz/0609-portoroz.html)

<sup>18</sup> Jonathan Marcus, “Nato struggles in Afghanistan”, *BBC News*, 14 settembre 2006, [url:http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/5345452.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/5345452.stm)

Il primo ministro inglese Tony Blair ha di recente espresso il pieno appoggio alla missione – attualmente il Regno Unito ha stanziato oltre 4.000 unità – e invitato gli alleati a inviare nuove truppe anche alla luce delle difficoltà che il contingente britannico sta incontrando sul campo<sup>19</sup>.

L'incontro tra i ministri della difesa dei paesi Nato svoltosi il 28 settembre scorso in Slovenia si è concluso con un accordo sulla necessità di inviare rinforzi, ma non è chiaro quali paesi esattamente forniranno i nuovi contributi<sup>20</sup>. La situazione è complicata dal fatto che non tutti i governi Nato sono attualmente coinvolti allo stesso livello nelle operazioni. Canadesi, britannici e olandesi hanno finora svolto la parte più rischiosa della missione nel sud del paese. Il contingente tedesco invece è concentrato nella regione settentrionale e le regole di ingaggio cui è sottoposto gli impediscono di fatto di essere trasferito in zone di combattimento aperto.

Gli sviluppi della situazione in Afghanistan saranno al centro del vertice di Riga. I governi Nato hanno infatti riconosciuto che la missione costituisce un test cruciale per il futuro della alleanza. Il fatto che lo stesso Generale David Richards abbia ammesso che la popolazione afgana potrebbe essere tentata di tornare ad appoggiare in massa i leader talebani non lascia molto spazio all'ottimismo<sup>21</sup>.

E' probabile che al vertice gli alleati rinnoveranno l'impegno a portare a compimento la missione in Afghanistan. Potrebbe inoltre essere annunciato l'invio di nuovi rinforzi. Non è chiaro però se verranno anche lanciate nuove iniziative politiche – l'Italia ha proposto ad esempio una conferenza internazionale sull'Afghanistan – e se, più in generale, verrà avviata una riflessione collettiva sui problemi che la missione si trova ad affrontare in vista di un eventuale cambiamento di strategia.

## 5. Quale ruolo per la Nato nella lotta al terrorismo?

Come abbiamo evidenziato, la Nato ha partecipato a missioni di soccorso ed ha svolto operazioni di carattere umanitario. La prospettiva di attacchi terroristici sul suolo dei paesi membri dell'alleanza sta inoltre stimolando un dibattito molto acceso su di un possibile ruolo della Nato nella garanzia della sicurezza interna (o "homeland security") dei paesi membri.

Secondo alcuni analisti, un'interpretazione attuale e lungimirante dell'articolo 5 del Trattato del Atlantico del Nord sulla difesa comune lascia ampio spazio agli alleati per lanciare una iniziativa della Nato sulla sicurezza interna<sup>22</sup>.

Mentre il problema durante la Guerra Fredda era proteggere i confini da attacchi esterni o da infiltrazioni da parte dei paesi del blocco sovietico, oggi i paesi membri dell'alleanza si trovano evidentemente ad affrontare minacce assai diverse, come un

---

<sup>19</sup> Ezio Bonsignore, "Afghanistan, la nuova Nato crolla come un castello di carta", *Pagine di Difesa*, 21 settembre 2006, url:[http://www.paginedidifesa.it/2006/bonsignore\\_060921.html](http://www.paginedidifesa.it/2006/bonsignore_060921.html)

<sup>20</sup> Si veda il resoconto del meeting da parte del Dipartimento di Stato del governo degli Stati Uniti, url:<http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfileenglish&y=2006&m=September&x=20060928180320idybeekcm0.4908563>

<sup>21</sup> "Afghanistan, ultima chiamata", *Peace Reporter*, 10 ottobre 2006, url:[http://www.peacereporter.net/dettaglio\\_articolo.php?idpa=&idc=2&ida=&idt=&idart=6447](http://www.peacereporter.net/dettaglio_articolo.php?idpa=&idc=2&ida=&idt=&idart=6447)

<sup>22</sup> Si veda, ad esempio, Daniel Hamilton, "Building a Transatlantic Homeland Security System", intervento alla conferenza "Global Threats. Atlantic Structures", Hudson Institute, 22 settembre 2006, url:[http://www.hudsoninstitute.org/index.cfm?fuseaction=HUDSON\\_upcoming\\_events&id=281](http://www.hudsoninstitute.org/index.cfm?fuseaction=HUDSON_upcoming_events&id=281)

attacco terroristico al sistema dei trasporti di una grande metropoli – basti pensare agli attentati di Madrid (marzo 2004) e di Londra (luglio 2005).

I progressi in quest'area sono stati finora molto limitati. L'approccio è stato *ad hoc* invece che sistematico. Restano divergenze nella stessa “percezione” e “definizione” delle minacce tra europei e soprattutto tra questi ultimi e gli americani. Il fenomeno terroristico tende ad essere affrontato negli Stati Uniti come un problema di “guerra e pace”, mentre gli europei, anche alla luce della loro esperienza storica con il terrorismo, lo vedono più come un problema di polizia. Queste discrepanze si traducono in asimmetrie a livello organizzativo. Non vi è ad esempio alcun equivalente a livello europeo del Dipartimento per la Homeland Security istituito dall'amministrazione Bush nel novembre 2002 per affrontare una vasta gamma di rischi e possibili emergenze, che vanno dalla immigrazione e controllo dei confini alla protezione della rete di trasporti, fino al soccorso in caso di disastri naturali.

Nonostante questi ed altri problemi, numerosi esperti in materia auspicano che il vertice di Riga di novembre lanci un'iniziativa formale per estendere la competenza della Nato al campo della sicurezza interna. A tal fine, secondo un recente studio americano, la Nato dovrebbe proporsi i seguenti obiettivi: una trasformazione delle forze che le renda adatte all'adempimento dei nuovi compiti; il coinvolgimento anche dei partners oltre che dei paesi membri; uno stretto raccordo con le istituzioni dell'Unione Europea impegnate in ruoli simili<sup>23</sup>.

Soprattutto da parte europea, tuttavia, si esprime perplessità circa l'idea che la Nato possa assumere un ruolo di primo piano nella sicurezza interna. Le obiezioni fanno perno sull'argomentazione che il coordinamento delle attività antiterrorismo si sta già effettuando a livello Ue. Quello che semmai servirebbe sarebbe dunque un più stretto coordinamento tra Stati Uniti ed Ue.

In sede Nato si riuniscono d'altronde i ministri degli esteri e della difesa e non quelli dell'interno e della giustizia. Così, mentre l'Ue è in grado di sviluppare una strategia antiterrorismo ad ampio raggio, utilizzando strumenti anche legislativi e giudiziari, la Nato pare al momento vincolata all'uso di mezzi militari o diplomatici<sup>24</sup>.

## **6. La Nato deve occuparsi di sicurezza energetica?**

A testimonianza che le funzioni della alleanza sono in continua espansione, è interessante poi notare come stia crescendo la schiera di coloro che propongono di includere la “sicurezza energetica” tra le aree coperte dall'Articolo 5 del Trattato dell'Atlantico del Nord<sup>25</sup>.

L'ex Segretario Generale della Nato, Lord Robertson, al Forum della Nato sulle tecnologie per la sicurezza energetica del febbraio scorso, ha sottolineato che sia la offerta sia la domanda di energia sono dimensioni cruciali della sicurezza

---

<sup>23</sup> Queste raccomandazioni sono contenute nel rapporto speciale su “Transatlantic Homeland Defense”, Center for Technology and National Security Policy, Institute for National Strategic Studies e National Defense University, maggio 2006, url:<http://www.ndu.edu/inss/press/CTNSP-INSS/spl-rpt.pdf>

<sup>24</sup> Rafael L. Bardají e Daniel Keohane, “Should homeland security be a fundamental Nato mission?”, *Nato Review*, estate 2006, url:<http://www.nato.int/docu/review/2006/issue2/english/debate.html>

<sup>25</sup> Questa proposta è stata avanzata di recente, ad esempio, dall'ex Consigliere alla Sicurezza Nazionale del presidente Ronald Reagan, Robert McFarlane. Cfr. “Nato Transformation – Facing New Security Frontiers”, Center for the Study of Democracy, Sofia, 28-29 aprile 2006, pp.30-33, url:<http://www.csd.bg/artShow.php?id=7359>

dell'occidente<sup>26</sup>. Il governo degli Stati Uniti è tra i più convinti sostenitori di un impegno della Nato in questo campo<sup>27</sup>. Lo scorso giugno, il senatore dello stato dell'Indiana, Richard Lugar, ha convinto il Senato degli Stati Uniti a votare all'unanimità una risoluzione che raccomanda all'amministrazione Bush di promuovere in seno all'alleanza una discussione sul ruolo futuro della Nato nel campo della sicurezza energetica<sup>28</sup>.

Nell'ambito del programma "Sicurezza attraverso la Scienza", l'alleanza ha condotto studi sulle misure che la Nato potrebbe considerare in caso di distruzione o grave danneggiamento di un "sistema energetico" di un paese alleato a seguito di un attacco terroristico<sup>29</sup>.

Dal punto di vista operativo, si fa notare come la garanzia della sicurezza energetica potrebbe costituire la giustificazione per vere e proprie missioni della Nato, in particolare nell'area mediorientale o nell'Asia centrale e meridionale. Un rapporto del Congresso degli Stati Uniti individua come possibile precedente l'"Operation Earnest Will" lanciata dal presidente Ronald Reagan nel 1987 durante la guerra tra Iraq e Iran (1980-1988). Questa, pur non essendo stata approvata in sede Nato, fu condotta principalmente da paesi dell'alleanza. Lo scopo della missione fu di proteggere il traffico di barili di petrolio nel Golfo Persico.

L'idea di impegnare la Nato in missioni militari per la difesa degli approvvigionamenti energetici occidentali ha tuttavia sollevato non poche obiezioni, in particolare da parte degli alleati europei i quali tendono a sottolineare la priorità della via diplomatica nella soluzione delle tensioni internazionali, comprese quelle in campo energetico.

## 7. L'allargamento dell'alleanza

Una delle dimensioni fondamentali della trasformazione dell'alleanza negli ultimi anni ha riguardato la sua composizione interna o "membership". In realtà, la questione di quali paesi includere nel Trattato dell'Atlantico del Nord è sempre stata centrale, fin dai primi negoziati del 1948-49, quando nel clima emergente di "guerra fredda", aderire alla Nato finì per coincidere, a livello strategico ma anche di autorappresentazione politica, con l'appartenere all'"occidente". E' piuttosto comune, a dire il vero, interpretare l'intera vicenda della "comunità atlantica" come la storia di una continua espansione, attraverso la quale sono stati integrati nell'occidente nazioni che per qualche ragione storica o politica ne erano rimaste escluse, a cominciare dagli ex-nemici delle potenze alleate della seconda guerra mondiale (la Germania dell'Ovest entrò nella Nato nel 1955)<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Lord Robertson, "Nato Forum on Energy Security Technology", Praga, 22-24 febbraio 2006, url:<http://www.energy-security.org/>.

<sup>27</sup> Si veda, ad esempio, il rapporto per il Congresso degli Stati Uniti da parte del "Congressional Research Service" dal titolo "Nato and Energy Security", 21 marzo 2006, url:[www.usembassy.it/pdf/other/RS22409.pdf](http://www.usembassy.it/pdf/other/RS22409.pdf)

<sup>28</sup> Cfr. url:<http://lugar.senate.gov/pressapp/record.cfm?id=256873>.

<sup>29</sup> Si veda in particolare il seminario tenuto a Kiev in Ucraina nel settembre 2004, <http://www.nato.int/science/news/2004/n040916a.htm>. Per ulteriori informazioni sul programma Nato "Sicurezza attraverso la scienza", cfr. url:<http://www.nato.int/science/>.

<sup>30</sup> Si veda, tra i numerosi esempi, il libro di Alessandro Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli, 2001.

I criteri per l'ammissione non sono mai stati solo di carattere strategico. Considerazioni di carattere più politico, in particolare sul tipo di regime dei paesi che ambivano all'adesione, hanno sempre avuto una grande importanza. Anzi, la Nato si è costantemente presentata non solo come un'alleanza militare, ma anche come una comunità – sempre più integrata ed allargata – di democrazie<sup>31</sup>.

Negli anni '90, la Nato ha promosso l'allargamento con il proposito dichiarato di riportare nell'alveo dell'occidente democratico i paesi dell'Europa centrale ed orientale impegnati in una delicata transizione politica dopo il crollo del blocco sovietico<sup>32</sup>. Per questi paesi l'adesione alla Nato è stata importante anche come parte di un processo di integrazione nelle istituzioni occidentali che sarebbe stato poi coronato dall'entrata nell'Unione europea. Nel 1999 la Nato si è allargata a Repubblica Ceca, Polonia ed Ungheria, mentre il 29 marzo 2004, sette nuovi paesi hanno aderito all'alleanza: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia<sup>33</sup>. Quest'ultimo è stato il quinto, nonché il più ampio round di allargamento nella storia della Nato.

Nonostante a livello ufficiale la Nato enfatizzi una politica della "porta aperta", un ulteriore allargamento dell'alleanza si scontra con almeno due difficoltà. Da un lato vi è un problema politico: l'incapacità da parte degli alleati occidentali di produrre una chiara sintesi strategica si riflette anche in divergenze di vedute su quali nuovi paesi includere nell'alleanza. Vi è poi una serie di problemi più formali e tecnici. L'attuale processo di adesione è ad esempio disciplinato dall'Articolo 10 del Trattato dell'Atlantico del Nord che limita i nuovi membri a paesi "europei". Anche l'allargamento della Nato finisce quindi per sollevare la questione assai dibattuta di cosa costituisca oggi l'Europa.

Come in tutte le organizzazioni internazionali, inoltre, e in particolare quelle che deliberano in base al principio dell'"unanimità", l'ingresso di nuovi membri non può che avere un impatto sul meccanismo decisionale e in ultima istanza sull'efficienza dell'alleanza. Né si può trascurare che l'impegno alla difesa comune incorporato nell'articolo 5 del trattato comporta un'estensione degli obblighi degli alleati ogni qualvolta un nuovo candidato sia accettato.

I paesi candidati sono attualmente tre: Albania, Croazia e Macedonia. Essi sono infatti parte del cosiddetto "Membership Action Plan" (Map), un programma lanciato dalla Nato nel 1999 al vertice di Washington che mira a fornire assistenza in campo economico, politico e militare a quei paesi che l'alleanza ha formalmente accettato come candidati all'adesione. Il programma prevede, tra l'altro, un incontro annuale tra i paesi membri riuniti nel Consiglio Atlantico e il paese aspirante. Anche se la Map non pregiudica la decisione finale sulla *membership*, i paesi parte di questo programma sono di fatto in lista d'attesa per un ingresso già previsto nella Nato<sup>34</sup>.

Mentre l'ipotesi sostenuta da alcuni di estendere l'alleanza a paesi come Israele porrebbe problemi dal punto di vista statutario oltre che politico (bisognerebbe infatti modificare i criteri fissati dall'articolo 10 del trattato dell'Atlantico del Nord), l'ingresso di Albania, Croazia e Macedonia costituirebbe un altro tassello di quella riunificazione

---

<sup>31</sup> Si veda, ad esempio, il discorso del Segretario Generale, Jaap de Hoop Scheffer, al Forum "Building Bridges for the Next Generation", cit. "...fin dagli inizi, la Nato è sempre stata qualcosa in più di un mero strumento militare. La Nato ha contribuito a creare una forte comunità transatlantica che condivide valori, e si basa sulla democrazia, la libertà e lo stato di diritto".

<sup>32</sup> Il documento fondamentale fu lo studio sull'allargamento pubblicato dalla Nato nel 1995. Cfr. url:[http://www.nato.int/issues/study\\_on\\_enlargement/index.html](http://www.nato.int/issues/study_on_enlargement/index.html)

<sup>33</sup> Cfr. url:<http://www.nato.int/issues/enlargement/index.html>

<sup>34</sup> Cfr. url:<http://www.nato.int/issues/map/index.html>

dell'Europa dopo le divisioni ideologiche e geopolitiche della Guerra Fredda che ha ispirato gli allargamenti del 1999 e del 2004. È nell'area balcanica tra l'altro che la guerra è tornata ad affacciarsi prepotentemente in Europa dopo la caduta del muro di Berlino. Integrare dunque i Balcani nella Nato pare funzionale a quell'idea di "area di pace e sicurezza europea" che sia gli americani sia le nazioni europee hanno coltivato almeno sin dalla fine della seconda guerra mondiale.

Nonostante queste premesse, rimane incerto se il vertice di Riga di novembre si concluderà con un invito formale all'adesione per questi tre paesi. Il Segretario Generale della Nato, De Hoop Scheffer, ha di recente ammesso che il vertice di Riga non sarà un "vertice sull'allargamento", ma ha auspicato l'invio di un segnale chiaro ai candidati potenziali<sup>35</sup>.

Notevoli sembrano essere le divergenze tra gli alleati sul tema. Il presidente francese Jacques Chirac, ad esempio, ha espresso riserve su un ulteriore allargamento<sup>36</sup>. Le ragioni di questa posizione sono complesse, ma non può sfuggire come i membri dell'alleanza di recente ammissione abbiano teso a schierarsi in alcune scelte importanti di politica internazionale, come la guerra in Iraq, più con il governo degli Stati Uniti che con Francia e Germania.

Il già citato alto ufficiale del Dipartimento di Stato, Kurt Volker, ha invece ribadito di recente che un "ulteriore allargamento della Nato è inevitabile"<sup>37</sup>. Lo stretto rapporto tra Albania, Croazia, Macedonia e gli Stati Uniti è testimoniato, tra l'altro, dalla cosiddetta "Adriatic Charter", un documento siglato con Washington nel 2003 proprio per agevolare la loro integrazione nel sistema di difesa euro-atlantico. Come abbiamo riportato, il presidente degli Stati Uniti George W. Bush ha preannunciato che sosterrà l'ingresso della Croazia al vertice di Riga. Posizioni in genere favorevoli all'ingresso sono state espresse, tra gli altri, dal cancelliere tedesco Angela Merkel e dal premier britannico Tony Blair.

***Scheda 3 - Membri della Nato e rapporti di cooperazione con altri paesi***

<i>Paesi membri</i>	<i>Data di adesione</i>		
Belgio	4 aprile 1949	Norvegia	4 aprile 1949
Bulgaria	29 marzo 2004	Paesi Bassi	4 aprile 1949
Canada	4 aprile 1949	Polonia	16 marzo 1999
Danimarca	4 aprile 1949	Portogallo	4 aprile 1949
Estonia	29 marzo 2004	Regno Unito	4 aprile 1949

<sup>35</sup> Jaap de Hoop Scheffer, Video Briefing, Brussel-Quartieri Genenerali della Nato, Belgio, 9 ottobre 2006, url:<http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061009a.html>

<sup>36</sup> Discorso di Apertura del Presidente della Repubblica Frances, Jacques Chirac, in occasione della Conferenza degli Ambasciatori, Parigi, 28 agosto 2006, url:[http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches\\_and\\_documents/2006/opening\\_address\\_on\\_the\\_occasion\\_of\\_the\\_ambassadors\\_conference.58974.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/anglais/speeches_and_documents/2006/opening_address_on_the_occasion_of_the_ambassadors_conference.58974.html)

<sup>37</sup> Si veda "U.S., Nato Outlining Priorities for November Summit in Latvia", 30 marzo 2006, url:<http://usinfo.state.gov/eur/Archive/2006/Mar/30-766235.html>

Francia	4 aprile 1949	Rep. Ceca	16 marzo 1999
Germania <sup>38</sup>	6 maggio 1955	Romania	29 marzo 2004
Grecia	18 febbraio 1952	Slovacchia	29 marzo 2004
Islanda	4 aprile 1949	Slovenia	29 marzo 2004
Italia	4 aprile 1949	Spagna	30 maggio 1982
Latvia	29 marzo 2004	Stati Uniti	4 aprile 1949
Lituania	29 marzo 2004	Turchia	18 febbraio 1952
Lussemburgo	4 aprile 1949	Ungheria	16 marzo 1999

### **Membership Action Plan**

Il Membership Action Plan (Map) è un programma che ha l'obiettivo di aiutare i paesi che aspirano ad entrare nella Nato a portare avanti le riforme necessarie per:

- raggiungere gli standard richiesti dall'organizzazione
- assicurare la compatibilità delle norme e delle strutture del paese aspirante con quelle della Nato.

Ogni paese partecipante è libero di fissare i propri obiettivi a seconda delle priorità nazionali. Deve poi presentare un programma annuale che copra diverse aree tematiche: politica, economia, sicurezza e difesa, gestione delle risorse, sistema giudiziario. Devono comunque essere raggiunti alcuni obiettivi minimi in campo politico ed economico, ad esempio stabilire un controllo democratico sulle proprie forze armate, promuovere stabilità e benessere garantendo la libertà economica e la giustizia sociale. La Nato offre assistenza e consigli concreti per portare avanti le riforme. Benché il Map miri a sostenere i paesi che aspirano ad essere membri della Nato, la partecipazione al programma non garantisce di per sé l'entrata nell'alleanza.

*Paesi partecipanti:* Albania, Croazia, Macedonia.

### **Partenariato per la Pace (Partnership for Peace)**

La Partnership for Peace (Pfp) è un programma di cooperazione bilaterale fra la Nato e paesi partner. La base della Pfp è costituita da un documento quadro specifico per ogni nazione partner, che stabilisce gli impegni assunti dalla nazione. Le nazioni partner devono impegnarsi a preservare le società democratiche, rispettare le leggi internazionali ed i principi della carta dell'Onu, stabilire il controllo civile sulle forze armate, etc. Si impegnano altresì a sviluppare capacità di azione comune con la Nato in missioni di *peace-keeping* e umanitarie. A sua volta la Nato si impegna a intraprendere consultazioni con la nazione partner che percepisca una minaccia alla propria sicurezza o indipendenza.

*Paesi partecipanti:* Albania, Armenia, Austria, Azerbaidjan, Bielorussia, Croazia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghyzistan, Moldavia, Russia, Svezia, Svizzera, Tajikistan, Macedonia, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

<sup>38</sup> Repubblica Federale di Germania o Germania ovest

### **Dialogo Mediterraneo**

Il Dialogo Mediterraneo (DM) prevede sia una dimensione politica basata su consultazioni a livello di ambasciatori e ministri sia una dimensione pratica basata su misure di cooperazione su argomenti di sicurezza. A tutti i partner vengono offerte le stesse attività di cooperazione e discussione; i paesi partner sono liberi di decidere l'ampiezza e l'intensità della loro partecipazione.

Le consultazioni sono normalmente bilaterali (Nato + 1), ma vengono svolti anche incontri multilaterali su base regolare (Nato + 7). Gli incontri offrono l'opportunità per confrontare i differenti punti di vista su un vasto numero di temi relativi alla sicurezza nel Mediterraneo.

Le misure di cooperazione pratica prevedono seminari e *workshop* su diversi temi di sicurezza come gestione delle crisi e sicurezza delle frontiere. Ma i programmi possono includere anche inviti ad osservare o partecipare alle esercitazioni militari Nato/PfP, corsi alla Nato School o al Nato Defense College, corsi di addestramento.

*Paesi partecipanti:* Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

### **Istanbul Cooperation Initiative**

La Istanbul Cooperation Initiative (ICI) offre ai paesi del Medio oriente allargato (Greater Middle East) l'opportunità di una cooperazione bilaterale con la Nato in materia di sicurezza.

L'ICI prevede una vasta gamma di attività alle quali i paesi possono scegliere di partecipare: dagli esercizi militari e attività di addestramento alla cooperazione nella lotta al terrorismo ed alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, dalla cooperazione nel mantenimento della sicurezza alle frontiere alla pianificazione di interventi di protezione civile.

*Paesi partecipanti:* Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman, Qatar, ed.

### **Consiglio Nato-Russia**

Il Consiglio Nato-Russia (Nato-Russia Council, NRC) e' l'organo nel quale i paesi alleati e la Russia sviluppano un continuo dialogo politico su temi relativi alla sicurezza. Il ventaglio di iniziative intraprese all'interno del Consiglio Nato-Russia è molto ampio e comprende lo sviluppo di metodi e procedure per lo scambio di dati sul traffico aereo civile e militare, cooperazione militare per migliorare la capacità di operare insieme in contingenti multinazionali in operazioni di *peace-support* od operazioni di gestione delle crisi, consultazioni su riforme nel campo della difesa, cooperazione contro la proliferazione di armi nucleari, chimiche e batteriologiche, ed altro.

### **Contact countries**

Con il termine "contact countries" si indicano quei paesi che partecipano alle missioni o altre attività della Nato ma che non sono membri dell'alleanza e non appartengono alla regione europea, come Australia, Corea del sud, Giappone e Nuova Zelanda.

Negli ultimi anni, inoltre, l'alleanza ha consolidato la cooperazione con l'Ucraina e la Georgia anche in virtù della evoluzione politica di questi paesi. Con entrambi la Nato intende intrattenere un "dialogo intensificato" – il recente vertice dei ministri degli esteri della Nato a New York ha rivolto questa offerta alla Georgia, mentre all'Ucraina fu offerto nell'Aprile 2005. Il "dialogo intensificato" è, dopo la "partnership", lo strumento che mira a portare gli aspiranti membri nel Map.

Nel caso dell'Ucraina, l'interesse della Nato tende a collidere con quello della Russia cui l'ex repubblica sovietica è legata attraverso la "Comunità degli Stati Indipendenti" (Cis). Nonostante i notevoli progressi – il lancio del "dialogo intensificato" nell'aprile 2005 è stato rafforzato dai lavori della Commissione Nato-Ucraina stabilita al tempo della "Carta Nato-Ucraina" per una "Distinctive Partnership" del 1997 – il governo ucraino è stato il primo a prendere tempo alla luce non solo della contrarietà della Russia, ma anche della consistente opposizione interna<sup>39</sup>: 6 ucraini su 10 sembrano non desiderare l'ingresso del paese nella Nato<sup>40</sup>. Il nuovo primo ministro, Viktor Yanukovich, ha dichiarato lo scorso settembre che la questione dell'ingresso nella Nato sarà sottoposta a referendum popolare<sup>41</sup>. Dati gli orientamenti dell'opinione pubblica, questa decisione ha inferto un duro colpo alla politica filo-occidentale e pro-Nato del presidente dell'Ucraina, Viktor Yushchenko.

Negli ultimi anni l'Ucraina ha d'altronde scelto un impegno di più basso profilo nelle missioni Nato rispetto ad altri paesi partner. Nel 2004, il governo di Kiev ha ritirato le sue truppe dall'Iraq. Inoltre, memore delle perdite in Afghanistan durante l'occupazione sovietica degli anni '80, l'Ucraina non è disponibile a fornire forze di combattimento all'Isaf. La sua collaborazione è oggi limitata alla presenza di medici, ingegneri, nonché di addestratori per le nascenti forze di sicurezza irachene.

Nel caso della Georgia, le difficoltà sorgono dal contesto geopolitico in cui si colloca, ed in particolare dai rapporti con Mosca. Il ministro della difesa russo, Sergei Ivanov, ha di recente affermato che un eventuale ingresso della Georgia nella Nato non sarebbe visto dal Cremlino come una minaccia<sup>42</sup>. Ivanov, tuttavia, ha accusato i paesi dell'alleanza di armare illegalmente la Georgia<sup>43</sup>. Il presidente russo Vladimir Putin, da parte sua, ha attaccato ripetutamente il governo georgiano, accusandolo di "terrorismo di stato"<sup>44</sup>. Le tensioni tra Mosca e Tbilisi si sono aggravate di recente a seguito dell'arresto da parte delle autorità georgiane di quattro agenti russi accusati di spionaggio. Considerate le crescenti tensioni tra i due paesi – a seguito degli arresti, Putin ha ritirato i diplomatici russi dal paese, mentre Tbilisi continua a condannare Mosca per il suo presunto sostegno ai gruppi separatisti del paese – la concessione del

---

<sup>39</sup> Per ulteriori informazioni, si consulti il sito, <http://www.nato.int/issues/nato-ukraine/index.html>

<sup>40</sup> Si veda, tra gli altri, "Ukraine shelves bid to join Nato, *CNN.com*, 14 settembre 2006, url:<http://www.cnn.com/2006/WORLD/europe/09/14/ukraine.nato.reut/>

<sup>41</sup> "Ukraine's Yanukovich Halts Nato Entry Talks", *Washingtonpost.com*, 15 settembre 2006, url:<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/09/14/AR2006091401476.html>

<sup>42</sup> "Georgia's Nato Accession no Threat to Russia's Security", *Mosnews.com*, 22 settembre 2006, url:<http://www.mosnews.com/news/2006/09/22/georgianato.shtml>

<sup>43</sup> "Russia's Nato arms claim turns up heat in Georgia dispute", *FT.Com*, 29 settembre 2006, url:<http://www.ft.com/cms/s/61617412-4fdf-11db-9d85-0000779e2340.html>

<sup>44</sup> "Putin Accuses Georgia of Terrorism", *Reuters*, 1 ottobre 2006, *Reuters.com*, url:[http://today.reuters.com/news/articlenews.aspx?type=worldNews&storyid=2006-10-01T163659Z\\_01\\_L01901101\\_RTRUKOC\\_0\\_US-GEORGIA-RUSSIA.xml&src=rss](http://today.reuters.com/news/articlenews.aspx?type=worldNews&storyid=2006-10-01T163659Z_01_L01901101_RTRUKOC_0_US-GEORGIA-RUSSIA.xml&src=rss)

Map alla Georgia potrebbe complicare ulteriormente i rapporti già così problematici tra la Russia e la Nato.

Le relazioni Russia-Nato non sono mai state facili. Questo non ha impedito importanti traguardi come l'istituzione nel maggio 2002, in occasione del vertice Nato di Roma, del Consiglio Nato-Russia (Nac), in cui regolarmente i 26 paesi Nato e il governo russo discutono su un piede di parità temi di sicurezza comuni e individuano possibili aree di cooperazione<sup>45</sup>. Sono stati così costituiti numerosi gruppi di lavoro per favorire una sempre più stretta consultazione tra Nato e Russia. Inoltre, forze Nato e forze russe stanno sperimentando varie forme di collaborazione sul campo. Il 17 febbraio scorso, ad esempio, unità navali della Nato e della Federazione Russa hanno completato il primo addestramento per le forze della "Flotta del Mar Nero" che contribuiranno alla missione antiterrorismo della Nato "Active Endeavour" sopra citata.

Nonostante questi progressi, i rapporti con la Russia rimangono incerti ed è improbabile che al vertice di Riga di novembre emergano novità a riguardo. L'opinione che la Russia di Putin non intenda portare a compimento un pieno riavvicinamento strategico con l'occidente si è rafforzata in questi ultimi anni, deludendo le numerose aspettative riposte nella transizione politica di Mosca. Risulta fra l'altro che il Cremlino stia considerando un progetto di riforma della sua "dottrina militare" che se adottato, includerebbe gli Stati Uniti e la Nato tra i "potenziali nemici"<sup>46</sup>.

Tra i paesi dell'Alleanza atlantica è ancora largamente diffusa la convinzione che i rapporti tra occidente e Russia debbano essere improntati al dialogo ed alla cooperazione. Le difficoltà riscontrate sul piano strettamente strategico e militare, tuttavia, spingono ora alcuni analisti a suggerire che l'"integrazione" della Russia nell'occidente, a livello politico così come economico, non possa nell'immediato passare per la Nato, ma che si debbano invece privilegiare altri strumenti, ad esempio il "G8"<sup>47</sup>.

## **8. I rapporti con l'Unione europea**

Tra i motivi di frizione tra Nato ed Unione europea resta la questione, ormai classica, della cosiddetta "duplicazione". Washington vorrebbe evitare iniziative europee che portino a inutili, se non dannose, duplicazioni con la Nato (in termini di istituzioni, mezzi, missioni, etc.). In termini semplici, secondo gli americani, l'Unione europea dovrebbe astenersi in linea di principio dallo sviluppare risorse o strumenti che sono già disponibili a livello Nato.

Questo non significa che Washington neghi agli alleati europei la possibilità di assumere, in alcune circostanze, un ruolo guida nella gestione della difesa occidentale. Il summit della Nato di Berlino del 1996 si concluse con quello che rimane ad oggi il risultato più avanzato nella evoluzione dei rapporti tra Stati Uniti ed Europa in sede

---

<sup>45</sup> Cfr. url:<http://www.nato.int/issues/nato-russia/index.html>

<sup>46</sup> "Russia's new military doctrine declares USA and Nato key potential enemies", Pravda online, versione inglese, 19 settembre 2006, [http://english.pravda.ru/russia/kremlin/19-09-2006/84521-Russia\\_doctrine-0](http://english.pravda.ru/russia/kremlin/19-09-2006/84521-Russia_doctrine-0)

<sup>47</sup> Simon Serfaty, *The Nato Riga Summit: A Renewed Commitment to Transformation*, Center for Strategic and International Studies (Csis), 2 ottobre 2006, url:[http://www.csis.org/component/option,com\\_csis\\_pubs/task,view/id,3507/type,1/](http://www.csis.org/component/option,com_csis_pubs/task,view/id,3507/type,1/)

Nato dalla fine della Guerra Fredda. Il cosiddetto “accordo di Berlino” prevede la nascita di una “Identità Europea di Sicurezza e Difesa” (Esd). All’Unione europea fu consentito di usare le risorse e strutture della Nato per perseguire le proprie strategie di sicurezza. Una versione più avanzata dell’accordo, il cosiddetto “Berlin plus agreement” del 2002, ha poi esteso questo principio alla organizzazione di vere e proprie missioni guidate dall’Unione Europea, ma che si avvalgono di risorse e strutture Nato<sup>48</sup>.

#### ***Scheda 4 - La cooperazione Nato-Ue***

Le procedure per la cooperazione pratica Nato-Ue sono state formalizzate per la prima volta con gli accordi di Berlino del 1996 fra Nato e Unione Europea Occidentale (Ueo).

Nel 2003, la Nato e l’Unione Europea, che nel frattempo aveva assorbito le competenze operative dell’Ueo, hanno utilizzato gli accordi di Berlino come base per nuovi accordi detti Berlin Plus. Nel quadro di Berlin Plus, l’Ue ha la possibilità di attuare proprie operazioni utilizzando le capacità e le risorse dell’Alleanza atlantica. In questo modo l’Unione Europea può condurre operazioni nelle quali l’Alleanza atlantica non può o non vuole essere coinvolta, pur senza possedere delle reali capacità operative indipendenti.

In particolare, gli accordi Berlin Plus assicurano l’accesso dell’Ue alle strutture di pianificazione e di comando della Nato, esplicitando le procedure da seguire a tal fine. Gli accordi Berlin Plus prevedono anche lo scambio di informazioni classificate tra Nato e Ue.

Un importante esempio di cooperazione fra Nato e Ue è costituito dal *peacekeeping* in Macedonia. Il 31 marzo 2003 l’operazione a guida Nato Amber Fox, che aveva garantito la sicurezza degli osservatori Ue e Osce in Macedonia, è stata dichiarata conclusa. L’Ue si è quindi assunta la responsabilità del *peacekeeping* in Macedonia con l’operazione Concordia. Si è trattato della prima missione militare di *crisis management* guidata dalla Ue nel quadro degli accordi Berlin Plus.

Una missione guidata dall’Unione Europea ha sostituito una missione a guida Nato anche in Bosnia Erzegovina. L’operazione Nato Sfor, iniziata nel 1996, è stata dichiarata conclusa nel dicembre 2004; l’ha sostituita l’operazione europea Althea, tuttora operante.

L’Ue ha anche attuato missioni proprie senza ricorrere alle risorse dell’alleanza<sup>49</sup>. L’operazione militare “Artemis” del 2003 nella Repubblica Democratica del Congo su mandato delle Nazioni Unite è stata guidata dall’Ue, ed in particolare dalla Francia, senza assistenza Nato<sup>50</sup>. Più di recente, la crisi umanitaria del Darfur ha riaperto la

<sup>48</sup> Cfr. <http://www.nato.int/issues/nato-eu/index.html>. Si veda in particolare la Dichiarazione congiunta UE-Nato sulla Esdp del 16 dicembre 2002, url:<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>

<sup>49</sup> Tra le recenti missioni nel contesto Esdp con risorse Nato, si ricorda ad esempio l’operazione guidata dall’Ue in Macedonia nel 2003 (“EUFOR Concordia”).

<sup>50</sup> Cfr. url:[http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en)

disputa sulla duplicazione perché la Nato e l'Unione europea stanno di fatto conducendo nella provincia sudanese due missioni simili ma autonome<sup>51</sup>.

Inoltre, pur avendo scartato l'idea di creare un quartier generale distinto dell'Ue (progetto Tervuren), gli europei stanno sviluppando progressivamente delle capacità autonome di pianificazione e gestione delle missioni militari e potrebbero decidere di potenziarle ulteriormente in futuro. Lo stesso dicasi per la cooperazione nel campo degli armamenti per la quale è stata istituita l'Agenzia europea di difesa.

Questi sviluppi, considerati nel loro complesso, non fanno che alimentare ulteriormente la disputa sulla duplicazione delle strategie occidentali nell'ambito della politica di sicurezza.

Un'altra fonte di tensione nei rapporti tra americani ed europei riguarda la questione annosa della ripartizione degli oneri per la difesa comune. Alla radice delle numerose "crisi transatlantiche" che punteggiarono la Guerra Fredda vi fu spesso quello che, soprattutto da parte statunitense, fu identificato come uno squilibrio tra la "condivisione di potere" e la "suddivisione degli oneri" nella gestione della sicurezza dell'occidente (il cosiddetto "power sharing – burden sharing debate"). In termini molto semplici, Washington lamentò ripetutamente che alle insistenti richieste da parte degli europei di un maggiore e più autonomo ruolo dell'Europa nella difesa comune non facesse riscontro un'equivalente disponibilità a sobbarcarsi i costi connessi a queste nuove responsabilità.

Ad oltre quindici anni dalla fine della Guerra Fredda, l'aspirazione della Unione europea di sviluppare una propria capacità strategica e militare pare ancora frustrata, oltre che dalle persistenti divergenze di vedute tra gli stessi governi europei, dal problema più generale dei bilanci assai limitati che gli europei destinano alle spese per la difesa. Naturalmente, le preferenze di spesa riflettono scelte politiche ed è proprio per questo motivo che la questione, tutta politica, del futuro delle relazioni Stati Uniti – Europa in campo strategico si manifesta molto spesso in contese, oltre che sul livello complessivo di spesa europea per la difesa, sui fondi che gli europei sono disposti a destinare alla "trasformazione" della Nato<sup>52</sup>.

Per avere un quadro più chiaro, sono sufficienti alcuni dati. Le stime più accreditate prevedono che nel 2015 la quota di prodotto interno lordo che gli europei destineranno alla difesa scenderà mediamente all'1,5% del Pil<sup>53</sup>. Gli Stati Uniti spendono attualmente oltre il 4% del loro Pil per la difesa. Nel 2005, il budget militare americano era più ampio della somma dei budget dei quattordici paesi che seguono nella classifica mondiale. Le previsioni sono che questo divario aumenterà ulteriormente. Nel 2004, il totale delle risorse destinate alla "ricerca e sviluppo", compreso il settore militare, da parte dei paesi europei della Nato ammontava a 8 miliardi di dollari, l'80% dei quali proveniente da soli tre paesi (Francia, Germania e Regno Unito). Nello stesso anno, gli Stati Uniti stanziarono circa 61 miliardi di dollari per la stessa voce di spesa<sup>54</sup>.

Al di là del confronto con gli Stati Uniti, l'Unione europea pare nel complesso raggiungere risultati assai modesti anche negli obiettivi che essa stessa si è prefissa nel

---

<sup>51</sup> Cfr. [url:http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=956&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=956&lang=en)

<sup>52</sup> Per un'analisi complessiva dei rapporti tra Nato ed Unione europea in materia di sicurezza e difesa si veda, tra gli altri, il recente studio dell'"Atlantic Council of the United States" (Acus) di Washington, dal titolo "Transatlantic Transformation: Building a Nato-EU Security Architecture" del febbraio 2006. Cfr. [url:http://www.acus.org/library-by\\_program-relations.asp](http://www.acus.org/library-by_program-relations.asp)

<sup>53</sup> Questo dato è riportato in Julian Lindley-French, *Nato's Tipping Point? The Search for Alliance Strategic Consensus*, Nato/Nato-EU Working Group, 15-17 settembre 2006.

<sup>54</sup> Ibidem.

campo militare e strategico. Dei 64 “deficit” di “capacità militare” individuati ufficialmente dalla stessa Ue solo 7 sono stati formalmente risolti, 4 hanno mostrato alcuni segni di progresso, mentre ben 53 non hanno riscontrato alcuna evoluzione di rilievo nel periodo 2002-2005<sup>55</sup>.

Queste carenze nello sviluppo delle capacità militari dell’Unione europea non hanno tra l’altro una dimensione solo economica. A fronte della necessità, riconosciuta anche dai principali governi europei, di forze militari sempre più mobili per missioni che spesso prevedono lo stanziamento di truppe al di fuori degli stessi confini europei, l’Unione Europea può al momento mobilitare solo 170.000 truppe da combattimento su di un totale di 1 milione e 700 mila uomini in uniforme. Inoltre, non ne possono essere stanziati più di 70.000 per volta<sup>56</sup>.

Alla luce di questi problemi, è allarmante che, a quanto pare, il vertice di Riga affronterà solo in modo molto limitato la questione dei rapporti tra Stati Uniti e Europa in seno alla Nato e che pochi progressi saranno registrati sul piano dello sviluppo delle capacità militari dell’alleanza. Di recente, il Segretario Generale della Nato De Hoop Scheffer ha constatato con disappunto che solo 7 dei 26 membri della alleanza hanno raggiunto l’obiettivo prefissato di una spesa per la difesa pari ad almeno il 2% del Pil<sup>57</sup>. Difficilmente si faranno passi avanti significativi su uno dei nodi centrali della trasformazione della Nato: la possibilità di trasportare le forze dell’alleanza in teatri lontani dai suoi confini (o “strategic airlift”)<sup>58</sup>.

Nonostante i sempre più frequenti appelli alla necessità di una riforma, inoltre, pare difficile che il principio del “if you play, you pay” (“se giochi, paghi”), che sta alla base delle missioni Nato, sia modificato sostanzialmente. Tale principio, come dice la formula che lo sintetizza, prevede che ciascun Stato membro finanzia da sé la propria partecipazione alle missioni Nato. Il risultato paradossale è che i governi che più sono disponibili, anche a costo di scelte impopolari, a rischiare uomini e mezzi nel contesto di missioni Nato, come ad esempio quella difficile in Afghanistan, sono anche quelli che si sobbarcano l’intero costo di questo contributo. Paesi meno “generosi”, per così dire, sono meno esposti a rischi e affrontano spese inferiori. Insomma, l’attuale principio penalizza i membri più attivi dell’alleanza e non consente un sistema solidale di redistribuzione interna degli oneri economici legati alle crescenti missioni Nato.

Nonostante la retorica ufficiale che a volte riesce a celare i problemi esistenti – di recente il cancelliere tedesco Angela Merkel ha riaffermato la centralità della Nato come “forum permanente” dell’occidente per discutere di sicurezza – i rapporti tra Nato ed Unione europea rimangono dunque delicati<sup>59</sup>. Molte questioni restano irrisolte e hanno un impatto, come abbiamo notato, sullo stesso processo di trasformazione interna delle forze Nato.

---

<sup>55</sup> Per dettagli, si veda di nuovo il saggio di Julian Lindley-French, *Nato’s Tipping Point?*, cit.

<sup>56</sup> Ibidem.

<sup>57</sup> Jaap de Hoop Scheffer, Video Briefing, Brussel-Quartieri Generali della Nato, 9 ottobre 2006, [url:www.nato.int/docu/speech/2006/s061009a.html](http://www.nato.int/docu/speech/2006/s061009a.html)

<sup>58</sup> Cfr. [url:http://www.nato.int/issues/strategic-lift-air/index.html](http://www.nato.int/issues/strategic-lift-air/index.html)

<sup>59</sup> “Merkel Leads Calls for Nato to Redefine Strategy”, *FT.Com*, 6 febbraio 2006, [http://www.ft.com/cms/s/509b984e-96b5-11da-a5ba-0000779e2340.dwp\\_uuid=268f6e04-4d1d-11da-ba44-0000779e2340.html](http://www.ft.com/cms/s/509b984e-96b5-11da-a5ba-0000779e2340.dwp_uuid=268f6e04-4d1d-11da-ba44-0000779e2340.html)

## 9. Conclusione

Il vertice di Riga di Novembre è stato caratterizzato come quello della “trasformazione della Nato”. Abbiamo sottolineato come l’espansione delle missioni dell’alleanza, l’ampliamento delle sue funzioni ed il processo di allargamento a nuovi membri abbiano già contribuito in maniera importante a trasformare la Nato da un’organizzazione nata per difendere l’occidente nel contesto della Guerra Fredda ad uno strumento per affrontare le molteplici sfide del nuovo secolo, a cominciare dal terrorismo internazionale.

Questa trasformazione, tuttavia, pare mancare ancora di una direzione e guida chiare perché non sempre convergenti sono le visioni strategiche degli alleati.

Su questioni fondamentali, come le specifiche funzioni della Nato nelle operazioni fuori dai confini tradizionali dell’Europa e del Nord America, il ruolo esatto dell’alleanza nella lotta al terrorismo, l’allargamento, le relazioni dell’alleanza con i paesi non membri, nonché il rapporto tra Nato ed Ue, il consenso tra gli alleati pare mancare.

Queste divergenze di vedute si riflettono nell’incapacità da parte dei leader occidentali di definire un nuovo “concetto strategico” per l’alleanza a più di un lustro dall’adozione del precedente e nonostante gli eventi internazionali degli ultimi anni abbiano notevolmente modificato il quadro strategico di riferimento entro il quale la Nato opera. Il lancio di un processo formale di revisione del “concetto strategico” del 1999 costituirebbe di per sé un risultato importante del vertice di Riga. L’attesa approvazione della “Comprehensive Political Guidance” (Cpg) può rappresentare un passo, seppur timido, in quella direzione.

Sul fronte dell’allargamento, rimane incerto se il vertice si concluderà con un invito formale ai paesi candidati, in particolare alla Croazia. Si attende in ogni caso che dalla riunione esca un segnale di apertura in tal senso.

Sarà ribadito l’interesse della Nato a coltivare forme di cooperazione sempre più strette con alcuni paesi non membri nell’ambito delle missioni internazionali guidate dall’alleanza, ma limitati saranno i progressi verso l’istituzionalizzazione di queste relazioni.

I rapporti tra Nato ed Ue saranno certamente oggetto di un ampio dibattito, ma è altamente improbabile che emergano novità di rilievo.

Dal punto di vista operativo, verrà ufficializzata la completa operatività della “Nato Response Force”.

### ***Scheda 5 - Forza di reazione rapida (Nato Response Force)***

La forza di reazione rapida della Nato (Nato Response Force, NRF) è una forza di reazione rapida della Nato, altamente integrata e tecnologicamente avanzata. E’ concepita per intraprendere diversi tipi di missioni in tutto il mondo. Può essere impiegata:

- in operazioni di gestione delle crisi, come evacuazioni di civili, gestione di disastri umanitari o operazioni antiterrorismo;
- come forza di stabilizzazione da dispiegare sul campo in tempi brevi in attesa dell’arrivo di un contingente più grande;
- in operazioni dimostrative in appoggio ad uno sforzo diplomatico, per mostrare la determinazione dell’Alleanza di risolvere una crisi.

La NRF è formata da una componente terrestre con una brigata comprensiva di forze speciali, una task force navale e una componente aerea con la capacità di 200 sortite al giorno. Può essere composta da un massimo di 25 mila uomini. E' in grado di iniziare il dispiegamento in cinque giorni, ed ha una autonomia di base di 30 giorni.

Il 28 giugno 2006 la Nato Response Force ha passato il suo ultimo test con la conclusione positiva dell'esercitazione Steadfast Jaguar, ed è quindi considerata operativa.

Notevoli, tuttavia, rimangono le carenze nel processo di trasformazione delle forze della Nato, in particolare per quanto riguarda il cosiddetto "strategic airlift" e la generazione di forze per le missioni dell'alleanza.

A questo riguardo, sul vertice incomberà inevitabilmente l'ombra della situazione in Afghanistan che si è andata gravemente deteriorando, mentre i governi non sembrano disposti a mandare i rinforzi per la missione Nato sul campo insistentemente chiesti dal Segretario generale dell'alleanza e dal comandante della missione. La reazione incerta degli alleati occidentali di fronte all'inasprirsi delle ostilità testimonia l'esistenza in seno all'alleanza di una serie di questioni politiche aperte che riguardano non solo la divisione delle responsabilità, ma anche il ruolo e le funzioni della Nato nell'attuale sistema internazionale. In assenza di un chiarimento politico, sarà difficile giungere ad una nuova sintesi strategica su cui impostare il futuro dell'alleanza.