

XV legislatura

La NATO verso il vertice di Bucarest

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 88
Marzo 2008

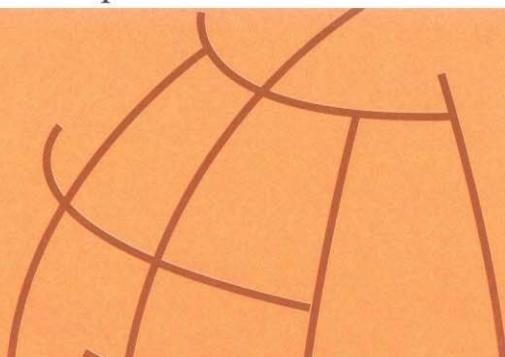


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



La Nato verso il vertice di Bucarest

di Alessandro Marrone *

Nel vertice dei capi di stato e di governo della Nato, in programma a Bucarest all'inizio di aprile, verranno affrontati una serie di importanti problemi legati alle attività e alla natura dell'Alleanza, tra cui spicca per urgenza e rilevanza la missione in Afghanistan.

Sul piano delle capacità militari, verrà esaminata la possibile riduzione del ruolo e delle funzioni della forza di reazione rapida della Nato (*Nato Response Force*, Nrf). Gli europei incontrano grandi difficoltà a fornire le capacità necessarie alla Nrf, anche perché la maggior parte di loro deve far fronte ad analoghe richieste da parte dell'Unione europea. Si discuterà quindi di come evitare una duplicazione di compiti e capacità tra Nato e Ue e, più in generale, il rischio che le due istituzioni entrino in competizione fra loro. L'intenzione espressa dal presidente Sarkozy di riportare la Francia nel comando integrato della Nato potrebbe aprire nuove prospettive in questo senso, anche se Parigi ha chiesto in cambio agli Stati Uniti di accettare che l'Ue sviluppi capacità di difesa autonome.

Il vertice di Bucarest dovrà affrontare anche il tema dell'allargamento. Si discuterà sull'opportunità di invitare i paesi candidati – Albania, Croazia e Macedonia – ad entrare a pieno titolo nell'alleanza (sulla Croazia il consenso è unanime, più problematiche rimangono invece le candidature degli altri due). Non c'è accordo sulla proposta americana di dare ad Ucraina e Georgia una chiara prospettiva di adesione, anche perché diversi stati europei temono che ciò danneggerebbe le relazioni con una Russia fermamente contraria ad ulteriori espansioni a est della Nato.

Strettamente legato al rapporto con Mosca è anche un altro tema che verrà discusso a Bucarest: il sistema di difesa anti-missili balistici che gli Stati Uniti intendono costruire in Europa orientale. Se ne dovrà in particolare valutare la compatibilità e possibile complementarietà con un progetto parallelo della Nato, tenendo presente anche l'opposizione della Russia a misure che alterino l'equilibrio strategico in Europa.

Il tema dominante del vertice sarà comunque la missione Nato in Afghanistan (circa 41.700 soldati) che ha il compito di mantenere la sicurezza nel paese e addestrare le forze militari afgane. Di fronte alle crescenti difficoltà che la missione sta incontrando si è posto con forza il duplice problema di una più equilibrata ripartizione dell'onere militare della missione e di un maggiore coordinamento tra gli alleati. Stati Uniti, Gran Bretagna e gli altri stati impegnati in azioni di combattimento contro i talebani stanno esercitando pressioni crescenti sui paesi dell'Europa continentale affinché aumentino i contingenti schierati in Afghanistan e riducano le limitazioni al loro impiego.

I temi dell'agenda di Bucarest sono pertanto molti e impegnativi. Ma il vertice potrebbe concludersi anche senza grandi decisioni. Americani ed europei guardano a quest'appuntamento da prospettive diverse: il presidente Usa Bush preme con forza

* Alessandro Marrone è assistente alla ricerca presso l'Istituto affari internazionali (Iai).

perché ne scaturiscano nuovi impegni e iniziative che possano rilanciare l'alleanza, anche per concludere con un successo internazionale il suo secondo mandato; molti governi europei preferirebbero invece rimandare molte questioni in attesa di discuterne con il nuovo presidente americano che sarà eletto a novembre.

Indice

1. Introduzione
2. Le capacità militari dell'Alleanza atlantica
3. Il rapporto Nato-Ue ed il ruolo della Francia
4. La Nato tra allargamento e partenariato
 - 4.1. I possibili nuovi membri dell'Alleanza
 - 4.2. Il rapporto con la Russia
 - 4.3. Dai partenariati alla Nato globale?
5. La missione in Afghanistan
 - 5.1 Scopi della missione e situazione attuale
 - 5.2 Le divergenze tra gli alleati
6. Conclusioni

Schede

- I. I membri della Nato e dell'Ue
- II. Gli allargamenti della Nato
- III. I partenariati della Nato
- IV. Le missioni in corso della Nato
- V. La Nato in Afghanistan
- VI. La proposta del Csis di riforma della Nato

La Nato verso il vertice di Bucarest

di Alessandro Marrone

1. Introduzione

Nata con il Trattato di Washington del 1949 in risposta alla minaccia sovietica, la North Atlantic Treaty Organization (Nato) si è retta per oltre quarant'anni sul principio della difesa collettiva sancito dall'Articolo 5¹. Nel quindicennio seguito alla fine della Guerra fredda, però, l'Alleanza atlantica ha dovuto gradualmente ridefinire missione, capacità militari, composizione interna e partner esterni².

La Nato ha intrapreso diverse operazioni militari "extra-Articolo 5", miranti a ristabilire o mantenere la pace in paesi terzi ritenuti importanti per la sicurezza dell'area nord-atlantica, come Bosnia, Kosovo (Serbia), Afghanistan, Iraq, Sudan. Di conseguenza è stato avviato un complesso processo di trasformazione delle capacità militari, con l'obiettivo di allestire forze armate capaci di essere schierate in poco tempo in teatri esterni al perimetro dell'alleanza.

Nello stesso tempo, tra il 1990 e il 2004 la Nato si è allargata a dieci stati dell'Europa centro-orientale. Il numero dei membri è così salito a ventisei. Quest'espansione geografica dell'alleanza ha contribuito a modificare sia i rapporti interni fra gli alleati sia quelli con paesi terzi come la Russia.

Queste tre trasformazioni in corso – missioni extra-articolo 5, acquisizione di nuove capacità, allargamento – sono strettamente collegate all'istituzione di diversi tipi di partenariati con paesi chiave per la gestione della sicurezza europea o ritenuti strategicamente importanti per una proiezione globale dell'alleanza.

L'insieme dei processi in atto, e i cambiamenti nel sistema internazionale seguiti alla fine della Guerra fredda e all'emergere della minaccia terroristica, hanno aperto un grande dibattito sulla natura ed il ruolo della Nato. L'impegno in missioni ad alto rischio per le truppe e in cui l'alleanza mette in gioco il suo prestigio politico e notevoli risorse economiche e militari, come quella in Afghanistan, solleva due tipi di problemi in merito all'utilizzo delle forze armate nazionali: da un lato la discrasia tra la crescente domanda di truppe da parte della Nato e le limitate risorse dei singoli stati, dall'altro le divergenze nelle regole di ingaggio dei contingenti che devono cooperare nella stessa operazione.

¹ "Le parti concordano che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o Nord America, deve essere considerato come un attacco contro tutte e di conseguenza concordano che, se tale attacco armato avviene, ognuna di esse, in esercizio del diritto di autodifesa individuale o collettiva, riconosciuto dall'articolo 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti attaccate prendendo immediatamente, individualmente o in concerto con le altre parti, tutte le azioni che ritiene necessarie, incluso l'uso della forza armata, per ripristinare e mantenere la sicurezza dell'area Nord Atlantica". Trattato di Washington, art. 5.

² Sull'argomento, cfr. Michele Comelli, Nicoletta Pirozzi, *La cooperazione tra l'Unione Europea e la Nato*, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 69, maggio 2007; Emiliano Alessandri, *La trasformazione della Nato ed il vertice di Riga*, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 59, settembre 2006; Roberto Aliboni, *La Nato e il Grande Medio Oriente*, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati, aprile 2005.

Entrambe le problematiche, quella teorico-strategica e quello pratico-operativa, sono state al centro dei più recenti vertici di capi di stato e governo dei paesi membri. Il summit di Bucarest, in programma dal 2 al 4 aprile, non farà eccezione.

I vertici della Nato non hanno cadenza regolare ma sono convocati dal principale organo dell'alleanza, il Consiglio dell'Atlantico del Nord (*North Atlantic Council*, Nac), quando si avverte la necessità di una discussione ai massimi livelli su temi di importanza generale per la Nato³.

Il presente studio ha l'obiettivo di esaminare le principali questioni che saranno trattate nell'incontro di Bucarest, e di delineare le diverse posizioni degli alleati al riguardo.

2. Le capacità militari dell'Alleanza atlantica

Uno dei temi regolarmente discussi negli ultimi anni è la questione delle capacità militari dell'Alleanza. Il vertice di Praga del 2002 ha avviato un'importante trasformazione del dispositivo militare alleato con il progetto di creare una forza armata di reazione rapida denominata *Nato Response Force* (Nrf). La Nrf si è resa necessaria perché, attenuatasi l'esigenza della difesa del territorio, è emersa l'urgenza di intervenire nelle zone di crisi che per prossimità geografica o per altre ragioni mettono a rischio la sicurezza dell'area transatlantica⁴. Dopo l'esperienza delle guerre nei Balcani degli anni '90, è cresciuta la consapevolezza che intervenire nelle prime fasi di una crisi con una forza armata di adeguata consistenza permette di evitare un deterioramento della situazione sul terreno, che richiederebbe a sua volta un successivo intervento più prolungato, pericoloso, costoso, e dall'esito maggiormente incerto. Inoltre, il rapido dispiegamento di un contingente in grado di ricorrere all'uso della forza può svolgere anche una funzione di deterrenza in contesti di crisi internazionali⁵.

Secondo i piani iniziali della Nato, la Nrf dovrebbe comprendere forze di terra, aeree, navali, e forze speciali, schierabili entro cinque giorni in qualsiasi regione del mondo e capaci di operare in autonomia per un mese. La Nrf dovrebbe essere in grado di compiere un ampio spettro di missioni: dalla difesa collettiva alle missioni "extra-Articolo 5" di *peace-keeping* (missioni con il consenso delle parti in conflitto) e *peace-enforcing* (missioni coercitive), fino ad operazioni di anti-terrorismo o di assistenza in caso di emergenze umanitarie⁶. Durante il vertice di Riga del 2006 è stato annunciato che la Nrf aveva raggiunto la piena capacità operativa, e che poteva contare su 25.000 soldati messi a disposizione dagli stati membri a rotazione.

Tuttavia è attualmente in corso tra gli alleati un dibattito sull'effettiva consistenza numerica e sulla gestione della Nrf. L'oneroso contributo fornito dai paesi

³ Dal 1990 si sono tenuti undici vertici di capi di stato e di governo. Negli ultimi anni si era affermata una prassi di incontri biennali (Praga 2002, Istanbul 2004, Riga 2006). Il vertice di Bucarest è stato anticipato di sei mesi rispetto al tradizionale appuntamento autunnale per evitare la coincidenza con le elezioni presidenziali americane (novembre 2008).

⁴ Un dato indicativo della crescita esponenziale della domanda di missioni di gestione delle crisi, a livello mondiale, sta nell'aumento dei soldati impegnati in missioni di *peace-keeping* sotto l'egida dell'Onu: dai 14.000 del 1998 ai 60.000 del 2005. Cfr. "Annual review of global peace operation 2006", Center on International Cooperation, 2006.

⁵ Cfr. C. Molling, "Nato and Eu rapid response: contradictory or complementary?", CSS Analyses, ottobre 2007, p. 2

⁶ Cfr. "The Nato Response Force", sito ufficiale della Nato www.nato.int

membri alle missioni Nato in Afghanistan e nei Balcani rende difficile per molte forze armate nazionali garantire le truppe destinate alla Nrf. I paesi europei in particolare hanno incontrato serie difficoltà a mettere a disposizione le risorse necessarie, in special modo per quanto riguarda il trasporto strategico e le forze speciali, al punto che la piena capacità operativa si è raggiunta solo grazie ad un supplemento di truppe fornito dagli Stati Uniti. Inoltre, considerato che i bilanci della difesa dei paesi membri non crescono quanto l'impegno militare della Nato sul terreno, diversi governi si domandano se sia opportuno impiegare le scarse risorse disponibili per mantenere una forza stabile di riserva.

Si sta perciò riflettendo su una diversa organizzazione della Nrf, che sarebbe costituita da un "nocciolo duro" di truppe numericamente più modesto di quanto previsto oggi, integrato in caso di schieramento da forze aggiuntive. Si valuterebbe caso per caso l'entità ed il tipo di contingente da fornire⁷. Secondo alcuni esperti questa evoluzione rischia di tradursi di fatto in una riduzione delle capacità della Nrf senza che vi si accompagni una ridefinizione del suo ruolo, mentre permane l'incertezza sui criteri per stabilire in quali situazioni impiegarla⁸.

In merito alle capacità militari, così come sugli altri temi in agenda a Bucarest, occorrerebbe una indicazione generale condivisa dagli alleati, da inserire in un nuovo "Concetto strategico" che stabilisca le linee guida per l'azione della Nato nell'attuale contesto internazionale. L'ultimo Concetto strategico risale al 1999 e molti ritengono necessaria la formulazione di un nuovo documento, ma non sembra esserci al momento il consenso necessario per giungere ad un accordo di così grande portata⁹.

3. Il rapporto Nato-Ue ed il ruolo della Francia

Molti membri europei della Nato incontrano grandi difficoltà a mettere a disposizione della Nato adeguate capacità militari anche perché devono contemporaneamente far fronte ad analoghe richieste da parte dell'Unione europea, che negli ultimi dieci anni ha dato un notevole impulso allo sviluppo di una dimensione militare autonoma.

Ventuno paesi europei sono membri sia della Nato che dell'Unione europea, e le due organizzazioni sempre più spesso sono impegnate in attività di gestione delle crisi nello stesso teatro regionale.

⁷ Cfr. C. Molling, cit, p. 3

⁸ Cfr. K.H. Kamp, "The Nato Summit in Bucharest: the Alliance at a Crossroads", Nato Defense College, novembre 2007, p. 3

⁹ Il "Concetto strategico" è un documento di natura politica, adottato dal Consiglio dell'Atlantico del Nord, che aggiorna i principi generali e gli obiettivi seguiti dalla Nato, in conformità con il trattato istitutivo e alla luce dei cambiamenti nel sistema internazionale.

SCHEDA I: I MEMBRI DELLA NATO E DELL'UE

PAESI MEMBRI SOLO DELLA NATO (5)	PAESI MEMBRI SIA DELLA NATO CHE DELL'UE (21)	PAESI MEMBRI SOLO DELL'UE (6)
CANADA ISLANDA NORVEGIA STATI UNITI TURCHIA	BELGIO, BULGARIA, DANIMARCA, ESTONIA, FRANCIA, GERMANIA, GRAN BRETAGNA, GRECIA, ITALIA, LETTONIA, LITUANIA, LUSSEMBURGO, PAESI BASSI, POLONIA, PORTOGALLO, REPUBBLICA CECA, ROMANIA, SLOVENIA, SLOVACCHIA, SPAGNA, UNGHERIA	AUSTRIA CIPRO FINLANDIA IRLANDA MALTA SVEZIA

3.1. La Nato, l'Ue e gli accordi Berlin Plus

Con l'adozione nel 2003 della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesd), l'Ue si è posta l'obiettivo di affiancare agli strumenti di carattere civile a disposizione della politica estera anche uno strumento militare. Si è così subito posta la questione del coordinamento della Pesd con la Nato. Con gli accordi "Berlin Plus" del 2003 si sono stabilite le modalità con cui l'Unione può utilizzare i mezzi e le capacità di pianificazione dell'Alleanza per condurre delle proprie missioni di gestione delle crisi. L'ambizione dell'Ue – o almeno di molti paesi membri dell'Unione - resta però quella di sviluppare le capacità necessarie per svolgere missioni europee come quelle in Bosnia o in Kosovo anche senza l'aiuto della Nato¹⁰.

Tale ambizione ha portato nel 2004 il Consiglio europeo a decidere l'istituzione dei cosiddetti *battlegroups*: contingenti di reazione rapida, di circa 1.500 – 2.200 soldati, dispiegabili nell'area di crisi entro quindici giorni dalla decisione di intervenire e capaci di operare autonomamente per un mese¹¹. I *battlegroups* dovrebbero essere in grado di svolgere missioni di assistenza in caso di emergenza umanitaria, operazioni di *peace-keeping* e di *peace-enforcing*. Le analogie con la Nrf sono evidenti, sebbene la forza europea di reazione rapida abbia un diverso tipo di organizzazione. La forza di reazione della Nato e i *battlegroups* dell'Ue costituiscono un chiaro esempio di come spesso non vi sia un adeguato coordinamento tra Nato e Ue, con il rischio che si determinino costose (e per alcuni inutili) duplicazioni. Ciò ha effetti particolarmente negativi sulla capacità di generazione delle forze, specie considerando che i paesi europei destinano risorse molto limitate al bilancio della difesa, mediamente l'1,8% del

¹⁰ Cfr. L.Michel, "Nato-Eu cooperation in operation", Nato Defense College, febbraio 2007, p. 2

¹¹ Cfr. "Eu Battle Groups ready (and willing?)", in Transatlantic Security Notes&Comment, CSIS, gennaio 2007, p. 3

Pil contro il 4,7% degli Stati Uniti, e quindi non possono materialmente garantire una duplicazione dei mezzi e delle forze a disposizione¹².

Sul rapporto Nato-Ue pesa anche il contenzioso tra la Turchia e la Repubblica di Cipro sulla parte nord dell'isola, retta da un governo di fatto indipendente che però solo Ankara riconosce. La Turchia è membro della Nato ma non dell'Unione europea; viceversa, Cipro fa parte dell'Ue ma non dell'Alleanza atlantica. La tensione tra i due paesi continua ad ostacolare la cooperazione tra Nato ed Unione europea¹³.

Ciò nonostante la cooperazione sul campo tra la Nato e l'Ue nei Balcani ha dato spesso buoni risultati. Il ricorso ai meccanismi di coordinamento previsti dagli accordi *Berlin Plus* si è rivelato efficace, sia nel primo limitato test in Macedonia nel 2003 sia nel più impegnativo teatro bosniaco dove la missione Pesd Altea ha rilevato a fine 2004 la missione Nato Sfor senza grandi problemi¹⁴. In altri casi, come in Darfur (Sudan occidentale), non si è ricorso alle procedure *Berlin Plus*, con il risultato che le missioni Ue e Nato hanno avuto rapporti ben più difficili, non riuscendo a supplire sul piano operativo alle divergenze di fondo che restano tra Unione Europea e Nato a livello politico¹⁵.

3.2. La questione della Francia

È evidente che, per quanti sforzi si possano concretamente fare per evitare duplicazioni tra Nrf e *battlegroups* o il coordinamento sul campo tra le missioni Pesd e Nato, manca una chiara definizione dei rispettivi ambiti di attività delle due organizzazioni ed un accordo generale su come cooperare. Il problema è quindi di carattere politico, ed è influenzato dalle posizioni degli Usa e dei principali paesi europei. Fino al recente passato Washington ha tendenzialmente considerato lo sviluppo di una dimensione autonoma della difesa da parte dell'Ue come una potenziale minaccia al vincolo di solidarietà con i suoi alleati europei. La Francia, dal canto suo, ha intravisto nella Pesd l'opportunità di conquistarsi maggiore autonomia dalle politiche americane sulle questioni di sicurezza internazionale, e ha in una certa misura ostacolato la collaborazione con la Nato anche nel timore che gli Stati Uniti potessero in tal modo condizionare la politica estera dell'Unione Europea, limitandone l'autonomia¹⁶. Tale situazione di fondo, più che il pur importante contenzioso tra Turchia e Cipro, ha reso il rapporto tra le due organizzazioni molto problematico. Un'evoluzione dei rapporti franco-americani è pertanto fondamentale per lo sviluppo di una più stretta cooperazione tra Ue e Nato.

In quest'ottica l'appuntamento di Bucarest assume una rilevanza nuova perché è il primo vertice dell'Alleanza cui partecipa il nuovo presidente francese Nicolas Sarkozy. Sarkozy ha pubblicamente evocato la possibilità che la Francia chieda il

¹² Il bilancio della difesa americano nel 2006 ammontava a 491 miliardi di dollari, mentre i venti paesi europei parte dell'Agenzia Europea di Difesa hanno speso nello stesso anno meno della metà, 201 miliardi. Cfr. "European-US defence expenditure", Europe diplomacy and defence, 15 gennaio 2008

¹³ Cfr. T. Valasek, "The roadmap to better Eu Nato relations", CER, dicembre 2007, p. 2

¹⁴ Cfr. D. Korsky, "Steps toward an EU-NATO link", ECFR, 27 novembre 2007

¹⁵ Cfr. D. Korsky, cit.

¹⁶ Non si può fare a meno di ricordare in questa sede l'incidente di Tervuren dell'aprile 2003, il tentativo cioè da parte di Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo di promuovere l'istituzione di un quartier generale Ue autonomo (da collocarsi, appunto, a Tervuren, non lontano da Bruxelles). Il progetto venne abbandonato in seguito alle decise proteste di Usa, Gran Bretagna e altri membri della Nato, ma fu comunque decisa la creazione di una cellula di pianificazione civile-militare in seno allo Stato maggiore Ue e di una cellula di collegamento Ue-Nato presso il quartier generale della Nato.

reintegro nel comando militare integrato della Nato, da cui è uscita per volontà di De Gaulle¹⁷. Il ministro della difesa francese Hervé Morin ha affermato che Parigi sta valutando “un cambiamento del comportamento politico in seno alla Nato”¹⁸. Non è la prima volta che la Francia tenta di rimettere in discussione la decisione di De Gaulle del '66. Già nel 1996 Chirac avviò un dialogo con gli Stati Uniti in tal senso, ma il negoziato si arenò sulla richiesta francese di ottenere il comando meridionale della Nato, che fu respinta dagli americani.

Secondo alcuni analisti, oggi lo scoglio potrebbe essere superato perché sono cambiate le priorità politiche di Washington rispetto a dodici anni fa. La priorità per gli americani è la missione in Afghanistan, mentre il controllo dei comandi permanenti che sovrintendono alla difesa dell'area europea è meno rilevante di un tempo¹⁹. Inoltre, concedendo alti posti di comando all'alleato francese, l'amministrazione statunitense si troverebbe in una posizione migliore per chiedere a Parigi un aumento delle truppe presenti in Afghanistan e la rimozione dei limiti nazionali posti al loro impiego.

Altri fattori potrebbero rendere possibile l'inizio di un dialogo sulla posizione francese nella Nato. In primo luogo, Parigi sta riconsiderando le ragioni che portarono De Gaulle alla decisione del '66. La Francia partecipa in modo significativo a molte missioni Nato (ad esempio con 1.300 soldati in Afghanistan), nonché allo sviluppo delle capacità dell'alleanza (proprio in questo semestre comanda la componente marittima della Nrf fornendo metà della flotta impiegata), ma l'assenza dal comando integrato la esclude dalla pianificazione delle operazioni²⁰. In secondo luogo, il clima con Washington è più disteso, anche grazie ad un generale ricambio di leader politici già completato in Europa ed in calendario per il 2009 negli Stati Uniti. In terzo luogo, il peculiare sviluppo della Pesd in questi anni potrebbe giocare un ruolo costruttivo. Le operazioni Pesd infatti hanno una componente civile, comprendente attività come l'addestramento delle forze di polizia e/o l'assistenza amministrativa e giudiziaria alle autorità locali, di cui la Nato ha avvertito il bisogno in maniera crescente, soprattutto in Afghanistan. Ciò costituisce una spinta oggettiva alla cooperazione tra le due organizzazioni, quando si tratta di operare in contesti che richiedono un approccio congiunto civile-militare²¹. Sarkozy ha chiesto esplicitamente alla controparte americana di accettare che l'Ue si doti di capacità militari autonome in cambio del ritorno della Francia nel comando militare integrato della Nato²². Una simile intesa avrebbe non solo un grande valore simbolico ma anche l'effetto pratico di spingere i paesi europei a rafforzare le capacità militari nazionali, come chiesto ripetutamente dagli Usa. Intraprendere un tale percorso politico, che parta dal vertice di Bucarest e si concluda nel 2009 in occasione del sessantesimo anniversario del Trattato di Washington, potrebbe innescare un circolo virtuoso per la cooperazione tra le due organizzazioni.

¹⁷ Cfr. D. Moisi, “The Prodigal Return?”, The Guardian, 11 novembre

¹⁸ A. De La Grange, “La France amorce un « mouvement » vers l'Otan”, Le Figaro, 14 ottobre 2007

¹⁹ Cfr. T. Valasek, cit, p. 4

²⁰ Al momento nel Supreme Headquarter Allied Power in Europe (Shape) di Mons, sui circa 1.100 componenti dello stato maggiore della Nato i francesi sono solo una quindicina, ed il numero complessivo degli ufficiali della Francia è un decimo di quello dei tedeschi o dei britannici. Cfr. A. De La Grange, “La France amorce un « mouvement » vers l'Otan”, Le Figaro, 14 ottobre 2007

²¹ Cfr. T. Valasek, “Europe's defence and its new security strategy”, CER, gennaio 2008

²² D. Moisi, cit.

Tuttavia è difficile che gli alleati riuniti a Bucarest raggiungano un'intensa in merito, e per diverse ragioni. In primo luogo in Francia e nell'Europa continentale molti pensano che non si debba puntare ad una complementarietà tra Nato ed Ue nel campo della sicurezza, quanto piuttosto investire fortemente nella Pcsd affinché l'Unione possa produrre missioni di gestione delle crisi e garantire la sicurezza del continente europeo indipendentemente dall'Alleanza atlantica. Il governo belga e quello spagnolo sono di questo avviso, mentre paesi come Gran Bretagna, Olanda, Danimarca e Portogallo hanno una posizione maggiormente 'atlantista'. In secondo luogo, le ambizioni di Sarkozy di un pieno ritorno della Francia nella Nato si scontrano con le resistenze sia dell'opinione pubblica sia delle élite francesi, in particolare del corpo diplomatico, che ritengono più conveniente per la Francia partecipare alla Nato *à la carte* piuttosto che in modo permanente²³. Infine, il dibattito sul rapporto tra la Nato e l'Ue è legato alla questione della composizione interna e della dimensione globale dell'Alleanza, impegnata tanto in un processo di allargamento quanto in una riflessione sui partenariati con i paesi terzi.

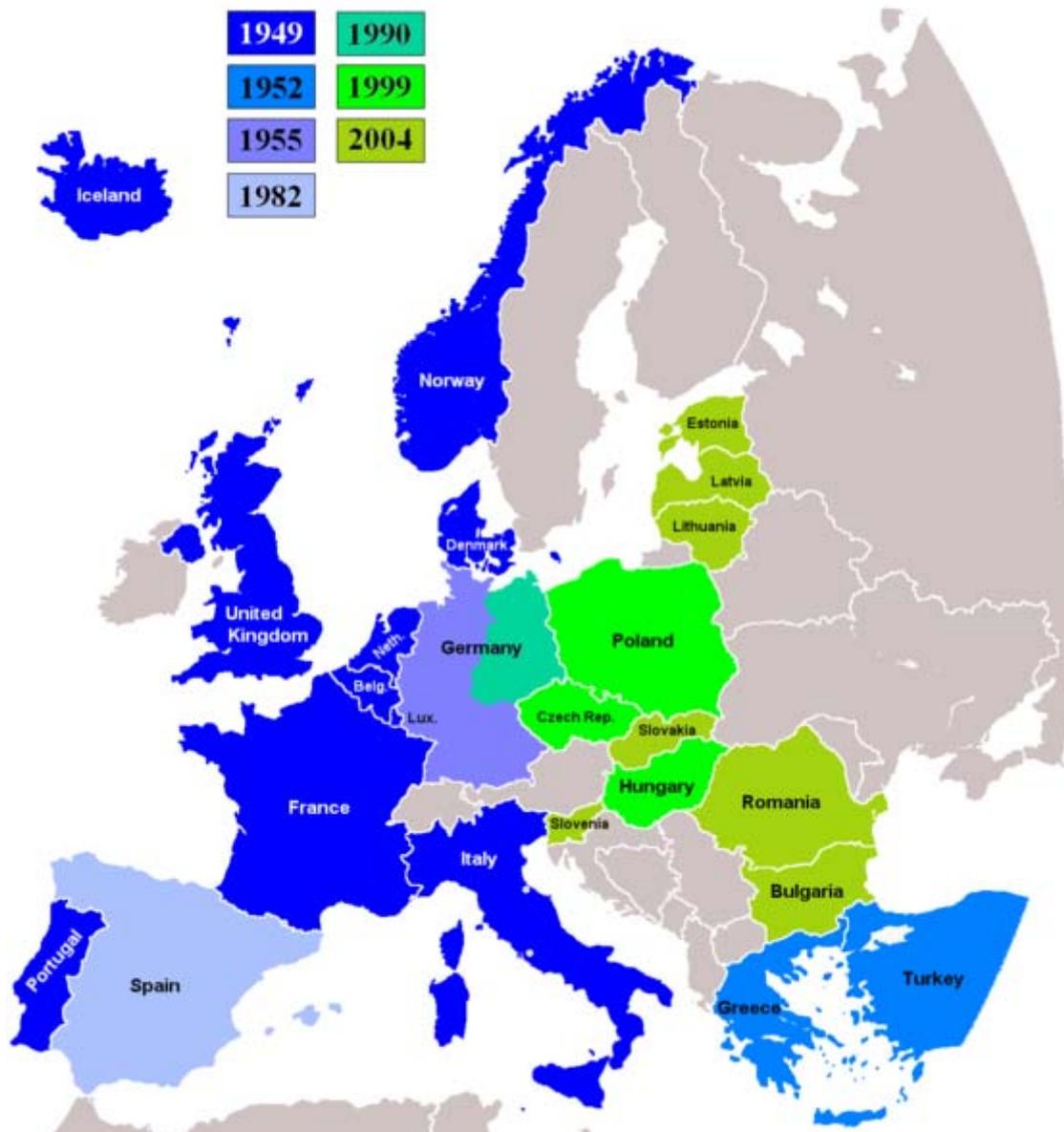
4. La Nato tra allargamento e partenariato

4.1. I possibili nuovi membri dell'Alleanza

Il numero dei paesi europei membri della Nato è aumentato nel tempo in relazione al differente contesto internazionale. Ai paesi dell'Europa occidentale membri dell'alleanza durante la Guerra fredda, dopo la caduta del Muro di Berlino si sono aggiunti in diverse ondate i paesi dell'est europeo: nel 1990 l'ex Repubblica democratica tedesca confluita nella Germania unita, nel 1999 Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria, nel 2004 Bulgaria, Romania, Slovenia, Slovacchia, e le tre repubbliche baltiche in precedenza parte dell'Unione Sovietica. Nel suo allargamento verso est, parallelo a quello dell'Unione europea, la Nato è arrivata dunque a confinare con la Russia e con regioni instabili come i Balcani occidentali e l'area del Mar Nero. In questo contesto geopolitico si inquadra il delicato dibattito in merito a una possibile ulteriore espansione dell'alleanza.

²³ A. De La Grange, cit.

SCHEDA II: GLI ALLARGAMENTI DELLA NATO



Fino ad oggi la Nato ha adottato una “politica della porta aperta”, in base alla quale ogni paese europeo in grado di contribuire alla sicurezza dell’area euro-atlantica può essere invitato dai paesi membri ad entrare nell’Alleanza²⁴. Nella prassi affermatasi dopo la caduta del Muro di Berlino ed il lancio del Partenariato per la pace (*Partnership for Peace*, Pfp), tra le condizioni necessarie per l’ingresso è stata attribuita maggiore importanza alla presenza di una democrazia funzionante e di un’economia fondata sul

²⁴ Cfr. Trattato di Washington, Art 10.

libero mercato, al controllo del governo democraticamente eletto sulle forze armate, e alla capacità materiale e volontà politica di contribuire alle attività di sicurezza della Nato.

Per quanto riguarda la procedura di adesione, dal 1999 è stato introdotto il *Membership Action Plan* (Map). Si tratta di un programma di assistenza, aggiornato annualmente paese per paese, al processo di riforma delle forze armate e delle istituzioni politiche ed economiche, con il duplice obiettivo di mettere in grado il paese candidato all'adesione di rispettare i requisiti dell'alleanza, dando modo agli alleati di valutarne i progressi. La partecipazione al Map non comporta automaticamente l'adesione, anche se mira ad agevolarla, né comporta la fissazione di una scadenza temporale entro la quale decidere in merito all'adesione del paese interessato.

Attualmente sono in corso tre Map: con Albania, Croazia e Macedonia. Al prossimo vertice di Bucarest la situazione di questi tre paesi sarà esaminata in vista di un invito ad aderire alla Nato, ma non vi è ancora consenso tra gli alleati su quali paesi siano pronti a diventare membri. Alcuni, tra cui gli Stati Uniti, sostengono con forza la necessità di invitare tutti e tre gli stati, per estendere anche ai Balcani occidentali i positivi effetti che generalmente si ritiene abbiano avuto i precedenti allargamenti all'Europa orientale. È opinione diffusa in molti paesi Nato che l'adesione dei paesi una volta membri del Patto di Varsavia abbia consolidato la stabilità regionale, riducendo la possibilità di guerre in Europa, e incoraggiato le riforme istituzionali nei nuovi membri. Alcuni paesi europei vorrebbero però limitare l'invito alla sola Croazia, che sembra rispondere a tutti i requisiti necessari, sottolineando come l'Albania e la Macedonia debbano invece ancora consolidare il sistema politico e le capacità militari. Sulla Macedonia pesa inoltre il veto della Grecia, che per motivi legati alla propria storia nazionale rifiuta di riconoscere ufficialmente il nome 'Repubblica di Macedonia' adottato nel 1991 dal paese balcanico. Tuttora all'interno dell'Alleanza atlantica, dell'Onu e dell'Ue, è utilizzato ufficialmente l'acronimo Fyrom (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*). Infine, vi è una divergenza di fondo tra coloro che vedono il processo di allargamento come uno strumento per estendere l'area di stabilità e sicurezza in Europa, e chi ritiene invece che le capacità militari dei paesi candidati debbano essere il requisito primario e comunque imprescindibile da considerare dal momento che la Nato è sempre più impegnata in missioni "extra-Articolo 5".

Un altro tema che sarà affrontato a Bucarest, a cavallo tra l'ambito dell'allargamento e quello del partenariato, è il rapporto dell'alleanza con Ucraina e Georgia. La Nato ha stabilito dal 1997 uno specifico partenariato con Kiev per la cooperazione in diverse materie, cui è seguito nel 2002 il Piano di azione Nato-Ucraina che mira ad approfondire la cooperazione e a incoraggiare le riforme politiche, istituzionali ed economiche in Ucraina per avvicinare il paese all'area euro-atlantica. Il rapporto Nato-Ucraina è stato ulteriormente sviluppato dall'*Intensified Dialogue* avviato nel 2005 con lo scopo di preparare Kiev a un'eventuale candidatura. Sulla scorta di questa ormai decennale collaborazione, lo scorso gennaio il ministro degli esteri ucraino ha chiesto alla Nato l'attivazione del Map. Diversi alleati europei sostengono che l'Ucraina non è ancora pronta per entrare nell'alleanza, e che la stessa opinione pubblica locale non è favorevole²⁵. Altri invece, specie negli Stati Uniti, ritengono che le condizioni del paese e il sostegno popolare siano gli stessi di Slovacchia, Albania o

²⁵ Cfr. "Cfr. K.H. Kamp, cit., p. 4

Bulgaria al momento in cui fu attivato il loro Map²⁶. Inoltre sottolineano come oggi l'Ucraina sia l'unico paese partner che contribuisce attivamente a quattro importanti missioni Nato (Afghanistan, Bosnia, Kosovo e nel Mediterraneo).

Dal 2004 è attivo un partenariato anche con la Georgia, sul quale si è innestato due anni dopo un *Intensified Dialogue* concentrato sulla riforma delle forze armate. Il paese caucasico partecipa inoltre alle missioni alleate in Bosnia e Afghanistan. La posizione strategica della Georgia ha spinto gli Stati Uniti a chiedere l'avvio del Map con Tbilisi già nel vertice di Bucarest²⁷. Affacciata com'è sul Mar Nero tra Russia e Turchia, la Georgia è, fra l'altro, una possibile via di transito alternativa alla Russia per le forniture energetiche del Mar Caspio verso l'Europa. Molti paesi europei sono però scettici, temendo che un tale passo possa coinvolgere la Nato nei "conflitti irrisolti" (*frozen conflicts*) tra la Georgia e le regioni separatiste e filo-russe di Abkhazia e Ossezia del Sud. Un problema simile si pone con l'Ucraina, che confina con la Transnistria, la regione filo-russa separatista della Moldavia. La Nato ha ripetutamente chiesto alla Russia di ritirare le truppe che schiera nelle suddette regioni, formalmente in qualità di *peacekeepers*²⁸. Il dibattito tra gli alleati sul rapporto con Georgia e Ucraina non può quindi prescindere dalle relazioni della Nato con Mosca.

4.2. I problemi con la Russia

Nel periodo successivo alla fine della Guerra fredda la Nato e la Russia hanno avviato una serie di iniziative di cooperazione. La più importante è il Consiglio Nato-Russia, un forum istituzionale creato nel 2002 per discutere sia questioni di carattere militare, come il controllo degli armamenti e la non proliferazione nucleare, sia sulle situazioni di crisi nell'Eurasia, dai Balcani al Medio Oriente all'Asia centrale. Già nel 1994 la Russia era entrata a far parte, insieme alle altre repubbliche ex sovietiche e agli stati dell'ex Patto di Varsavia, del Partenariato per la pace della Nato, un programma di cooperazione bilaterale su questioni di sicurezza e difesa²⁹.

L'attuale rapporto tra l'Alleanza atlantica e la Russia risente del recente deterioramento delle relazioni con Mosca. Al Vertice di Bucarest verranno affrontati due temi che chiamano in causa le relazioni tra l'Alleanza atlantica e la Russia: l'allargamento ad est della Nato, la questione della sicurezza energetica e lo scudo antimissili balistici in Europa orientale³⁰.

Il principale tema in agenda sul quale pesa non poco la posizione russa è l'allargamento della Nato. Mosca è persuasa che l'ingresso nell'Alleanza degli ex membri del Patto di Varsavia e soprattutto delle tre repubbliche baltiche sia parte di un disegno di espansione dell'influenza americana e di contenimento della Russia. Un caposaldo della sua politica estera è il contrasto alle iniziative euro-americane nell'ex spazio sovietico, che considera la sua "naturale" sfera di influenza. Di qui la sua netta opposizione alla prospettiva di un'adesione di Ucraina e Georgia alla Nato. E' diffusa, specie negli Stati Uniti, l'idea che non si possano accettare veti russi su decisioni

²⁶ Cfr. S. Pifer, "It's time for Ukraine to get started", International Herald Tribune, 25 gennaio 2008

²⁷ Cfr. K.H. Kamp, cit., p. 4

²⁸ Cfr. "Riga Summit Declaration", sito ufficiale della Nato www.nato.int.

²⁹ Cfr. "The Partnership for Peace", sito ufficiale della Nato www.nato.int

³⁰ Per un'esposizione più dettagliata delle questioni che oppongono la Russia agli Usa e all'Ue, cfr. Riccardo Alcaro, Valerio Fabbri, Ettore Greco, *Le relazioni della Russia con Europa e Stati Uniti*, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 76, settembre 2007.

fondamentali per il futuro dell'alleanza³¹. Nell'Europa continentale sono però molti a ritenere inopportuno rischiare una rottura con Mosca per vantaggi strategici tuttora indefiniti. È improbabile pertanto che il vertice di Bucarest vada molto al di là dell'invito ad approfondire l'*Intensified Dialogue* con Ucraina e Georgia.

La seconda questione problematica per Nato e Russia è la sicurezza energetica. La dichiarazione finale del vertice di Riga includeva anche l'impegno a valutare in che modo la Nato potesse contribuire agli sforzi per garantire la sicurezza delle infrastrutture energetiche vitali per i paesi membri³². È in corso tra gli alleati un dibattito sull'eventuale ruolo della Nato in questo campo, alimentato anche dalla percezione che la Russia tenda ad utilizzare le forniture energetiche come strumento di pressione politica. Molti sono contrari a fare della sicurezza energetica una priorità della Nato perché ritengono che non rientri tra i compiti di un'alleanza militare – l'idea che un'eventuale interruzione di forniture farebbe scattare il vincolo di difesa collettiva è oltremodo controversa – e perché temono che peggiorerebbe ulteriormente le relazioni con Mosca.

Il terzo tema delicato per il rapporto tra la Russia e l'area euro-atlantica è il sistema di difesa anti-missili balistici che gli Stati Uniti vogliono estendere a Polonia e Repubblica Ceca. Gli Usa sostengono che il progetto, in discussione con Praga e Varsavia dal 2002³³, serve a proteggere da future eventuali minacce da paesi come l'Iran o la Corea del Nord. La Russia si è opposta fermamente al piano, che ritiene una potenziale minaccia al suo deterrente nucleare (il Cremlino teme che gli americani possano sviluppare il progetto iniziale, del tutto inefficace contro un'offensiva nucleare russa, e alterare così l'equilibrio strategico in Europa). Nel corso di un vertice informale con il presidente Usa Bush, il presidente russo Putin ha offerto l'utilizzo di una base russa in Azerbaigian come sede alternativa per il sistema radar che gli Usa vorrebbero costruire in Repubblica Ceca, e suggerito l'ipotesi di una partecipazione russa allo scudo antimissile da dibattere in seno al Consiglio Nato-Russia. Gli Usa, pur accogliendo con favore l'incoraggiante segnale di distensione (Putin aveva rilasciato dichiarazioni fortemente critiche nei confronti degli Stati Uniti e dei loro alleati, e minacciato di ripuntare i missili nucleari su bersagli europei), hanno però declinato l'offerta³⁴. Recentemente Putin è tornato sull'argomento dichiarando che la Russia si trova costretta a reagire ad una nuova corsa agli armamenti innescata dalla Nato³⁵.

Per rappresaglia contro lo scudo antimissile, Mosca ha sospeso l'attuazione del Trattato sulle forze convenzionali in Europa (*Conventional Forces in Europe*, Cfe), l'accordo del 1990 tra i paesi della Nato e del Patto di Varsavia che impone tetti numerici e limitazioni allo spostamento di truppe e sistemi d'arma non nucleari. La moratoria sul trattato Cfe è legata anche ad altre questioni aperte con la Nato su cui la Russia insiste da tempo. Tra queste le più importanti sono: a) la ratifica da parte dei paesi Nato della versione aggiornata del trattato Cfe (ma la Nato rifiuta di procedere alla ratifica prima che la Russia ritiri le sue truppe da Transnistria, Abkhazia e Ossezia del

³¹ S. Pifer, cit.

³² Cfr. "Riga Summit Declaration", sito ufficiale della Nato www.nato.int

³³ Cfr. S. A. Hildreth, "Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe", CSR, 25 luglio 2007, p. 4

³⁴ Esperti americani hanno giudicato la base russa in Azerbaigian inadatta a svolgere le funzioni previste per il sistema radar da costruire in Repubblica ceca.

³⁵ Cfr. C. Belton "Russia forced into new arms race, says Putin", Financial Times, 9 febbraio 2008, p. 3. In seguito Putin ha aggiunto che nel caso in cui l'Ucraina partecipasse in qualche modo al progetto americano la Russia punterebbe di nuovo i propri missili contro il territorio ucraino.

Sud)³⁶; b) l'adesione al trattato di tutti i membri della Nato, comprese quindi le tre repubbliche baltiche e la Slovenia che ancora non ne fanno parte; c) la rimozione di alcuni vincoli agli spostamenti di truppe russe lungo le frontiere, in particolare nel Caucaso settentrionale.

I ministri della difesa dell'Alleanza atlantica hanno discusso il tema della difesa antimissile a Bruxelles il 14 ottobre 2007. La ministeriale ha insistito sull'opportunità di rendere lo scudo antimissile Usa complementare ad un progetto di difesa antimissile di teatro che la Nato sta portando avanti da tempo. Si è inoltre sottolineata la necessità che il sistema di difesa missilistica assicuri copertura anche all'Europa sud-orientale, che resta per ora fuori dal suo raggio d'azione³⁷. Al vertice di Bucarest dovrebbero venire presentati i risultati di una serie di studi al riguardo avviati in passato, con l'obiettivo di disegnare almeno le linee-guida di un piano complessivo della Nato nel campo della difesa antimissile³⁸. Intanto Polonia e Repubblica Ceca sembrano intenzionate ad andare avanti con il progetto americano: recentemente il ministro degli esteri polacco si è detto soddisfatto del compromesso di massima raggiunto con gli Stati Uniti, mentre il governo ceco intende presentare in Parlamento una bozza di accordo ad aprile³⁹.

4.3. *Dai partenariati alla Nato globale?*

Negli ultimi quindici anni la Nato ha avviato dei partenariati con stati di regioni prossime al perimetro dell'alleanza – Asia centrale, Nord Africa e Medio Oriente – per promuovere il dialogo e la cooperazione e accrescere così la sicurezza e la stabilità dell'Europa e del suo vicinato.

Durante il Vertice di Riga Stati Uniti e Gran Bretagna avevano proposto un nuovo tipo di partenariato, non più basato su criteri geografici ma di carattere globale. Lo scopo sarebbe quello di istituzionalizzare il rapporto con paesi democratici che sono geograficamente lontani dall'area nordatlantica, ma contribuiscono in modo significativo a diverse missioni dell'alleanza. Questi cosiddetti Paesi di contatto (*contact countries*) – al momento Australia, Nuova Zelanda, Giappone e Corea del Sud – dovrebbero rientrare in un "Partenariato globale", che prevedrebbe anche un forum permanente di coordinamento⁴⁰. I sostenitori di tale evoluzione evidenziano come sia giusto ed utile che paesi con elevate capacità militari e che sostengono un onere significativo nelle missioni dell'alleanza partecipino anche al processo decisionale. Da parte americana si sottolinea anche che, a causa delle limitate risorse messe a disposizione da molti paesi europei, la Nato deve cercare di avvalersi del contributo di altri partner affidabili, offrendo in cambio a questi ultimi un rapporto più organico e istituzionalmente definito. I sostenitori del partenariato globale sottolineano che le nuove minacce alla sicurezza, come ad esempio il terrorismo islamico, hanno spesso natura non territoriale e che importanti interventi, come quello in Afghanistan, hanno luogo fuori dall'area nord-atlantica. Di qui la necessità la Nato si doti di capacità di

³⁶ Il trattato Cfe fu emendato nel 1999 in modo da rispettare i mutamenti geopolitici occorsi dal 1990. Nello specifico, la versione aggiornata prevede un sistema di limitazioni calcolato per singolo stato e non per blocco di nazioni. Solo Bielorussia, Kazakistan, Russia e Ucraina hanno ratificato il nuovo trattato Cfe.

³⁷ A. Bouilhet, "Feu vert tacite de l'Otan au bouclier américain", Le Figaro, 14 ottobre 2007.

³⁸ Cfr. "Recurrent debates in corridors of Nato", Europe diplomacy and defence, 6 dicembre 2007, p. 5

³⁹ Cfr. "Poland 'agrees' to host Us shield", Bbc News, 2 febbraio 2008

⁴⁰ Cfr. K.H. Kamp, cit., p. 5

risposta di tipo egualmente globale, come appunto i partenariati di cooperazione stabile con paesi geograficamente distanti⁴¹.

La grande maggioranza dei paesi europei, guidati nello scorso vertice da Francia e Germania, hanno avanzato diverse obiezioni a un simile sviluppo. In primo luogo si porrebbe un problema di coerenza politica interna all'alleanza: se già risulta difficile raggiungere il consenso tra gli attuali membri sarebbe ancor più difficile raggiungerlo tra paesi con interessi geopolitici ancora più diversificati. In secondo luogo, un partenariato del genere rischierebbe di mettere in secondo piano quelli avviati con la Russia e con i paesi del Mediterraneo e dell'Asia centrale, che hanno un'importanza fondamentale per la sicurezza dell'Europa. In generale una globalizzazione della Nato potrebbe andare a discapito della sua dimensione più prettamente atlantica, attenuando, se non rimettendo in discussione la centralità del legame tra americani ed europei. In terzo luogo, una Nato trasformata in una specie di 'alleanza globale delle democrazie' potrebbe essere percepita come una minaccia sia da potenze quali Russia e Cina, che si vedrebbero in qualche modo accerchiate, sia dai paesi musulmani che potrebbero scorgervi l'emergere di un'alleanza rivolta contro di loro. In ogni caso, non sembra che per il momento i "paesi di contatto" summenzionati, a cui è rivolta in prima istanza la proposta di partenariato globale, siano interessati alla prospettiva di rapporti istituzionalmente più strutturali e impegnativi con l'alleanza.

⁴¹ Cfr. B. Rahmanovic, "Prospects for a new Nato strategic concept", ISN, 10 ottobre 2007

SCHEDA III: GLI ATTUALI PARTENARIATI DELLA NATO

Partenariato per la Pace (Partnership for Peace, PFP)

Anno di istituzione: 1994

Paesi partecipanti: Albania, Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia, Croazia, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghizistan, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan.

Dialogo Mediterraneo

Anno di istituzione: 1994

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

Consiglio Nato - Ucraina

Anno di istituzione: 1997

Consiglio Nato - Russia

Anno di istituzione: 2002

Istanbul Cooperation Initiative

Anno di istituzione: 2004

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

A due anni di distanza dal Vertice di Riga le posizioni dei sostenitori e degli oppositori dell'idea di una 'Nato globale' non sono mutate di molto. Una possibile soluzione di compromesso, mirante ad ottenere una Nato 'globale' nella proiezione militare ma non nella partnership, potrebbe essere il rafforzamento del Partenariato per la pace ed una maggiore cooperazione con le organizzazioni regionali, come ad esempio l'Unione Africana che la Nato già assiste in Darfur. Tuttavia, dato il forte contrasto che persiste tra i paesi membri sull'idea del partenariato globale, è probabile che il vertice di Bucarest la metterà in secondo piano per concentrarsi su un altro tema altrettanto controverso, ma più urgente per il futuro dell'alleanza: la missione in Afghanistan.

5. La missione in Afghanistan

5.1. Scopi della missione e situazione attuale

La Nato gestisce attualmente diverse missioni "extra-Articolo 5" nei Balcani, in Iraq, in Sudan e nel Mediterraneo. Tra di esse spicca la missione in Kosovo, che impiega circa 17.000 soldati. Tuttavia, tra le missioni in corso la più impegnativa è, senza dubbio, quella in Afghanistan.

SCHEMA IV: LE MISSIONI DELLA NATO IN CORSO

International Security Assistance Force (Isaf) – Afghanistan

Data di inizio: 11 agosto 2003

Mandato: mantenere la sicurezza e assistere le forze di sicurezza afgane, per creare le condizioni per la stabilizzazione e la ricostruzione del paese.

Kosovo Force (Kfor) – Kosovo

Data di inizio: 12 giugno 1999

Mandato: garantire la sicurezza della regione, l'ordine pubblico e la protezione delle minoranze etniche, cooperare con lo sforzo internazionale di ricostruzione.

Nato Training Mission – Iraq

Data di inizio: 7 agosto 2004

Mandato: addestramento, equipaggiamento ed assistenza tecnica alle forze di sicurezza irachene, sia in Iraq sia in basi fuori dal paese.

Assistenza all'Unione africana – Darfur (Sudan occidentale)

Data di inizio: 1 luglio 2005

Mandato: contribuire al trasporto aereo nel Darfur del contingente di peacekeepers dell'Unione africana (Ua), e fornire addestramento ed assistenza degli ufficiali dell'Ua.

Active Endeavour – Mar Mediterraneo

Data di inizio: 26 ottobre 2001

Mandato: pattugliare le acque del Mediterraneo ed in particolare dello stretto di Gibilterra, per prevenire attacchi terroristici e mantenere aperta e sicura una rotta vitale per l'approvvigionamento europeo.

Quartier generali in Bosnia-Erzegovina e Macedonia

Nei due paesi l'Unione europea è succeduta alla Nato nella gestione delle missioni di stabilizzazione. L'Alleanza mantiene un quartier generale in ognuno dei due stati per assistere le autorità nazionali nella riforma delle forze armate secondo gli standard della Nato, e nella partecipazione al Partenariato per la pace.

Non potendo in questa sede affrontare la complessa e multiforme questione afgana, ci si limiterà a delineare lo stato della missione della Nato nel paese ed i principali motivi di tensione tra gli alleati, che verosimilmente saranno affrontati nel prossimo vertice di Bucarest.

Dall'agosto 2003 la Nato, su mandato dell'Onu, guida l'International Security Assistance Force (Isaf) in Afghanistan, impiegando al momento circa 41.700 soldati sul terreno. Il duplice obiettivo della missione è creare un ambiente sicuro per la ricostruzione materiale ed istituzionale del paese, e formare le forze militari afgane affinché possano in futuro provvedere in modo autonomo alla sicurezza nazionale. La Nato esercita dunque principalmente un'azione di controllo del territorio in coordinamento con le autorità di Kabul, di contenimento dei ribelli talebani con operazioni di combattimento, e di addestramento ed equipaggiamento dell'esercito nazionale afgano. L'opera di ricostruzione, essenziale quanto l'azione militare alla

stabilizzazione del paese, è gestita dai singoli stati membri dell'alleanza attraverso le Squadre provinciali di ricostruzione (*Provincial Reconstruction Teams, Prt*), costituite da personale afgano e alleato sia civile sia militare⁴². La formazione delle strutture giudiziarie, amministrative e di polizia è compito prioritario della missione 'EUPOL Afghanistan', inviata nel 2007 dall'Unione europea, che ha rilevato le precedenti missioni guidate da Germania e Italia e dovrebbe cooperare strettamente con la Nato. Il Regno Unito è responsabile della lotta al narcotraffico, un fenomeno che ha assunto dimensioni allarmanti⁴³. Non rientra invece tra i compiti della forza Isaf l'azione di antiterrorismo, che è competenza dell'operazione americana *Enduring Freedom* attiva nelle regioni orientali e meridionali dell'Afghanistan. La cooperazione tra le due missioni risulta non facile per la diversità di mandato, regole di ingaggio e struttura di comando⁴⁴.

⁴² Cfr. P. Gallis, "Nato in Afghanistan: a Test of the Transatlantic Alliance", CRS, 23 ottobre 2007, p. 4

⁴³ Negli anni successivi al 2001 la produzione di oppio in Afghanistan è aumentata al punto che nel 2007 ha coperto il 93% del consumo mondiale. Gli Stati Uniti vorrebbero distruggere i campi di oppio con una campagna di sradicamento aerea. La quasi totalità dei paesi europei è contraria a questa soluzione perché, a causa dell'alto (e indiscriminato) potenziale distruttivo delle tecniche di sradicamento aeree, si metterebbe ulteriormente a rischio il sostegno della popolazione afgana alle forze Nato. Cfr. D. Korsky, "Afghanistan: Europe's Forgotten War", ECFR, 21 gennaio 2008, p. 8

⁴⁴ Cfr. P. Gallis, cit., p. 1

SCHEMA V: LA NATO IN AFGHANISTAN



Inizialmente operante nella sola provincia di Kabul, progressivamente la Nato ha esteso l'area sotto la propria responsabilità prima a nord (2004), poi a ovest (2005) e infine a sud e ad est (2006). Il progressivo ampliamento del territorio sotto controllo Nato ha portato ad un forte incremento sia degli scontri con i ribelli talebani, presenti in particolare nelle regioni sud-orientali dell'Afghanistan, sia degli attacchi terroristici alle forze alleate in tutto il paese. Di conseguenza si è verificato un netto aumento delle perdite tra i contingenti militari alleati. Inoltre l'esercito afgano non ha ancora raggiunto l'obiettivo dei 70.000 soldati fissato nel 2001 (è fermo a 57.000 unità) ed è ben lontano dall'essere in grado di assicurare al governo centrale il controllo del territorio⁴⁵. La Nato è stata già impegnata in missioni simili nei Balcani, in particolare in Kosovo, ma la considerevole estensione del territorio afgano (nonché lo stato primitivo delle infrastrutture di trasporto), la sua lontananza dalle basi europee, e soprattutto la situazione generale del paese, reduce da decenni di guerre e privo di una struttura statale, rendono estremamente difficile la missione dell'alleanza.

⁴⁵ Cfr. "Nato: foreign ministers to meet on Thursday and Friday in Brussels", in Europe diplomacy and defence, 4 dicembre 2007, p. 2

5.2. Le divergenze tra gli alleati

Secondo molti analisti una delle principali cause delle attuali difficoltà è di ordine politico: la mancanza di una strategia coerente e condivisa dagli Alleati, sia nell'ambito prettamente militare sia in rapporto alla cooperazione con gli sforzi di ricostruzione⁴⁶.

Il dibattito verte innanzitutto sui problemi relativi al numero di truppe schierate e alle regole sul loro impiego. Da un lato alcuni paesi membri della Nato contribuiscono, sia in termini assoluti sia in percentuale rispetto alle forze armate nazionali, in misura decisamente inferiore a quella dei paesi più presenti, come Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Italia, Olanda e Canada⁴⁷. Dall'altro vi sono differenze nelle regole di ingaggio delle truppe, i c.d. *caveat*, che nei casi, ad esempio, di Francia, Germania, Italia e Spagna proibiscono l'impiego in operazioni di combattimento oppure vietano il pattugliamento notturno⁴⁸. Ciò limita la capacità militare complessiva della Nato⁴⁹ e mette a rischio il principio di solidarietà su cui si basa l'Alleanza.

Da tempo Londra e Washington chiedono ai governi alleati di aumentare i contingenti schierati in Afghanistan e di rimuovere le limitazioni al loro utilizzo. Al vertice di Riga Francia e Germania accettarono di rendere più flessibili le regole di ingaggio, permettendo ad esempio lo spostamento temporaneo dei loro contingenti in altre regioni in caso di emergenza. Sul piano della generazione delle forze, nonostante la stessa dichiarazione finale del vertice di Riga riaffermasse l'impegno di tutti gli alleati per un maggiore sforzo in Afghanistan, l'unica novità è stata la decisione di Sarkozy di inviare altri 150 ufficiali per l'addestramento dell'esercito afgano, e di spostare la flotta di aerei "Mirage", già impiegata nelle operazioni in Afghanistan, nella base Nato di Kandahar nel sud del paese⁵⁰. Alla fine del 2007 gli Stati Uniti hanno in ogni caso deciso di rafforzare il proprio contingente con 3.200 effettivi. La Gran Bretagna, dal canto suo, ha aumentato il numero dei soldati schierati in Afghanistan dai 4.000 del 2006 ai 7.700 del 2008. Alcuni governi europei, in particolare in Germania, Francia, Italia e Spagna, sono riluttanti a modificare i termini del loro impegno originario anche per timore che il mandato originario dell'Isaf – stabilizzazione e ricostruzione – 'slitti' verso una missione di contro-guerriglia. In tutti questi paesi i governi devono far fronte ad un'opinione pubblica sempre più scettica o apertamente contraria alla presenza militare in Afghanistan. Di recente, i contrasti tra alleati sono diventate di pubblico dominio. Il governo canadese è arrivato al punto di minacciare il ritiro del suo contingente dalla provincia di Kandahar (nel sud del paese) se gli alleati non invieranno almeno mille soldati di rinforzo⁵¹. La Francia ha a quel punto manifestato disponibilità ad inviare truppe aggiuntive a sostegno dei canadesi – un'ulteriore testimonianza della

⁴⁶ Cfr. J. Smith, "Critical Questions: NATO in Afghanistan", CSIS, 14 dicembre 2007

⁴⁷ Basti pensare che il contingente italiano, circa 2.300 soldati, supera la somma dei contingenti di altri 12 membri della Nato, e che un paese come la Francia schiera in Afghanistan meno soldati dell'Olanda. Cfr.

D. Korsky, "Afghanistan: Europe's Forgotten War", cit, p. 9

⁴⁸ Cfr. P. Gallis, cit., p. 3

⁴⁹ Cfr. K.H. Kamp, cit., p. 2

⁵⁰ La decisione francese ha sia un certo effetto pratico, sia soprattutto un valore simbolico nel quadro del riavvicinamento di Parigi alla Nato prima delineato. Cfr. A. de la Grange, "Les chasseurs français déployés a Kandahar", Le Figaro, 14 ottobre 2007

⁵¹ Cfr. "Canada PM issues Afghan ultimatum", BBC News, 31 gennaio 2008.

volontà di Sarkozy di riavvicinare il paese agli Usa e alla Nato⁵². L'annuncio di Parigi – per ora non è stata avanzata una proposta concreta – ha contribuito a smorzare almeno in parte le tensioni. Un netto rifiuto a cambiare posizione sull'impiego delle sue truppe, invece, è venuto dalla Germania. Recentemente il segretario alla difesa statunitense Robert Gates, in un discorso tenuto alla Conferenza annuale di Monaco sulla sicurezza ha messo in guardia sul fatto che la divisione dei paesi alleati in due gruppi, quelli che combattono e quelli che non lo fanno, potrebbe minare il principio di solidarietà su cui si regge l'alleanza⁵³.

Sul piano della tattica militare, molti membri della Nato criticano gli Stati Uniti per l'uso massiccio dei bombardamenti aerei, che provocano spesso vittime tra i civili e diminuiscono il sostegno della popolazione afgana verso le forze alleate⁵⁴. L'amministrazione americana si è difesa sostenendo di dover supplire con i raid aerei alla mancanza delle truppe necessarie per le operazioni di pattugliamento, indispensabili per strappare alla guerriglia il controllo del territorio. Un ulteriore motivo di tensione tra gli alleati si è avuto con le dichiarazioni rilasciate alla stampa da Gates, che si è detto preoccupato del fatto che alcune delle truppe alleate schierate in Afghanistan non siano adeguatamente preparate, ed in particolare non siano in grado di condurre operazioni di contro-guerriglia⁵⁵. Le reazioni più dure sono venute proprio dai paesi maggiormente impegnati in operazioni di combattimento nel sud del paese, che hanno giudicato le accuse di Gates infondate e per certi versi offensive considerate le perdite che hanno subito. Il governo olandese ha convocato l'ambasciatore americano per un chiarimento, mentre il segretario generale della Nato Jaap de Hoop Scheffer ha difeso l'operato di tutti i contingenti alleati⁵⁶. In seguito Gates ha affermato pubblicamente che i paesi Nato svolgono un ruolo importante in Afghanistan, stemperando in qualche modo i toni utilizzati in precedenza, che rimangono comunque emblematici dello scetticismo sulle capacità alleate diffuso nella classe dirigente americana⁵⁷.

In terzo luogo, i progressi compiuti nella formazione delle forze di sicurezza afgane e della ricostruzione istituzionale e materiale, sono stati limitati. Manca una chiara guida politica, che coordini lo sforzo militare con quello civile e l'azione dei singoli paesi con quella dei vari soggetti internazionali impegnati nel paese, in particolare Nato, Unione europea ed Onu. Ad esempio la gestione su base nazionale dei ventiquattro Prt, la metà dei quali è guidata da paesi europei, ha dato risultati modesti in assenza di un'adeguata cooperazione⁵⁸. Manca inoltre il personale civile e militare necessario per la formazione delle forze di sicurezza afgane: la missione Pesd di addestramento della polizia nazionale, indispensabile per una gestione autonoma della

⁵² Il ministro della difesa francese Morin non ha specificato il numero dei soldati che la Francia invierà, ma ci si aspetta un contributo "significativo". Cfr. "Paris comes to Canada's aid with extra troops", *Financial Times*, 8 febbraio 2008, p. 2.

⁵³ Cfr. S. Fidler, "US flags up Afghan terror dangers in Europe", *Financial Times*, 10 febbraio 2008, p. 3

⁵⁴ Cfr. G. Petrolekas, "Collateral Damage", *International Herald Tribune*, 25 gennaio 2008

⁵⁵ Cfr. P. Spiegel, "Gates faults Nato force in southern Afghanistan", *Los Angeles Times*, 16 gennaio 2008.

⁵⁶ Cfr. M. Moore, A.S. Tyson, "NATO Allies Bristle at Criticisms From Gates", *Washington Post*, 18 gennaio 2008

⁵⁷ Secondo uno studio del Congressional Research Service "alcuni nuovi membri della Nato gestiscono i Prt con truppe non ancora addestrate per missioni di stabilizzazione. Alcune forze Nato non hanno equipaggiamenti adeguati ai loro compiti. (...) Alcuni governi hanno inviato forze inadatte alla loro missione". P. Gallis, cit., p. 22

⁵⁸ Cfr. J. Smith, cit.

sicurezza nelle regioni sottratte dalla Nato al controllo dei talebani, conta su meno di 200 uomini per operare in tutto l'Afghanistan. Insufficienti sono anche i finanziamenti necessari per lo sforzo militare e civile: tra il 2003 ed il 2005 sono stati spesi in Afghanistan 50 dollari per abitante, contro gli 800 impiegati in Kosovo e i 1.400 in Bosnia nei primi due anni di intervento alleato⁵⁹.

In tale difficile situazione occorre sottolineare che in un certo senso il tempo lavora contro la Nato. La maggior parte dei paesi europei deve far fronte a una crescente disaffezione dell'opinione pubblica nazionale nei confronti della missione in Afghanistan, che è stata segnata da notevoli perdite fra le truppe e ingenti costi materiali, ma di cui non appaiono evidenti le ragioni politiche e l'importanza per la sicurezza transatlantica. La Nato non può essere sconfitta dai talebani in senso strettamente militare, ma potrebbe pagare il prezzo dei mancati progressi militari e politici. Nel caso in cui i paesi Nato ritirassero i propri contingenti prima che le forze di sicurezza afgane siano capaci di garantire la sicurezza del paese, e il governo centrale di fornire i servizi essenziali al funzionamento dello stato, l'Afghanistan ritornerebbe alla situazione precedente l'intervento alleato. Sarebbe il fallimento della missione: un fallimento particolarmente grave non solo per le sue conseguenze negative nella lotta al terrorismo internazionale, ma anche perché rappresenterebbe una sconfitta per l'Europa, che fornisce oltre metà del contingente alleato, e per tutto l'occidente che si è schierato senza divisioni e con l'avallo dell'Onu a favore della guerra ai Talebani e della missione Isaf⁶⁰.

Come impedire l'avverarsi di uno scenario del genere sarà il tema centrale del vertice di Bucarest. C'è chi pensa che un compromesso sia possibile: gli europei potrebbero impegnarsi ad accrescere il loro contributo militare ed economico in cambio della disponibilità degli americani a rivedere la strategia seguita fin qui, puntando maggiormente sull'inclusione politica, la ricostruzione economica ed il coinvolgimento della comunità internazionale⁶¹. E' difficile però che il Vertice di Bucarest segni l'avvio di un tale ambizioso percorso politico. Più realistica appare la prospettiva che gli alleati raggiungano il consenso su una parziale riduzione dei *caveat* nazionali e su un limitato incremento dei contingenti militari, anche alla luce della decisione francese di inviare rinforzi nel sud dell'Afghanistan.

È inoltre possibile che si raggiunga un accordo su una personalità di prestigio che, in rappresentanza della comunità internazionale, coordini le operazioni di tutte le organizzazioni internazionali presenti in Afghanistan in ambito sia civile che militare. Gli stessi comandi della missione Isaf hanno proposto questa soluzione, e nel vertice dei ministri degli esteri della Nato svoltosi a Bruxelles alla fine del 2007 era emerso un ampio consenso a favore del britannico Paddy Ashdown. Il presidente afgano Karzai si è però opposto alla sua nomina⁶². Si sta ora riflettendo su un possibile sostituto⁶³.

⁵⁹ Cfr. K.H. Kamp, cit., p. 3

⁶⁰ Alla missione ISAF partecipano 37 nazioni, tra le quali vi sono paesi membri della Nato, paesi partner e "contact countries"; la risoluzione Onu N° 1623 del 2005 che regola la missione ISAF è stata approvata all'unanimità dal Consiglio di Sicurezza.

⁶¹ Cfr. D. Korsky, "Afghanistan: Europe's Forgotten War", cit.

⁶² Karzai si è scontrato con il governo britannico dopo che sono venuti alla luce i piani di Londra di mettere in piedi nel sud del paese centri per il reclutamento di talebani disposti a cooperare con gli occidentali

⁶³ Cfr. "Rice: Nato race Afgan test", CNN.com, 6 febbraio

6. Conclusioni

L'agenda del vertice di Bucarest comprende numerose questioni che richiederebbero un accordo politico di ampio respiro in vista della definizione di una nuova e più condivisa strategia di lungo periodo sul ruolo e le funzioni dell'Alleanza atlantica⁶⁴.

Il tema dominante del vertice sarà la missione di stabilizzazione e ricostruzione in Afghanistan. Di fronte alle crescenti difficoltà, si è posto con forza il problema della diversa ripartizione dell'onere militare della missione. In particolare Stati Uniti, Gran Bretagna e gli altri paesi direttamente impegnati nei combattimenti contro i talebani chiedono agli alleati dell'Europa continentale di aumentare i contingenti schierati nel paese e di ridurre le limitazioni al loro impiego, in modo da scongiurare un fallimento della missione che proietterebbe un'ombra sul futuro stesso della Nato.

Al vertice si discuterà certamente il modo in cui riformare la forza di reazione rapida della Nato, poiché molti stati europei non sono in grado di garantire le risorse necessarie per mantenere l'impegno attualmente previsto. Molti membri europei della Nato si trovano in difficoltà anche perché devono far fronte ad analoghe richieste di capacità militari nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa dell'Ue. Il problema della competizione e tendenziale 'duplicazione' di compiti e capacità tra Nato ed Ue non potrà dunque essere del tutto eluso. Il proposito espresso da Sarkozy di riportare la Francia nel comando integrato della Nato potrebbe aprire nuove prospettive in questo senso, ma una delle condizioni poste dal presidente francese è che gli Usa accettino che l'Ue sviluppi capacità di difesa autonome.

Il vertice di Bucarest dovrà anche affrontare il tema dell'allargamento. Si discuterà sull'opportunità di invitare i paesi che da anni seguono un proprio *Membership Action Plan* – Albania, Croazia, Macedonia – ad entrare a pieno titolo nell'Alleanza (sulla Croazia il consenso è unanime, più problematiche le candidature degli altri due). Non c'è accordo sulla richiesta americana di dare a Ucraina e Georgia una chiara prospettiva di adesione. Diversi stati europei temono tra l'altro che ciò potrebbe danneggiare seriamente le relazioni con la Russia, che è fermamente contraria ad un'ulteriore espansione ad est della Nato e ha più volte accennato a possibili ritorsioni.

Strettamente legato al rapporto con Mosca è anche un altro tema che verrà discusso a Bucarest: l'installazione da parte degli americani di un sistema di difesa anti-missili balistici in Europa orientale. Dovranno essere valutate compatibilità ed eventuale complementarità tra il progetto americano e uno parallelo, ma più piccolo, della Nato, tenendo presente l'opposizione dei russi a iniziative che alterino l'equilibrio strategico in Europa.

Infine, nell'agenda del vertice sarà inserita la questione dei partenariati, alla luce della proposta anglo-americana di rafforzare il rapporto con quei paesi democratici lontani dall'area nord-atlantica che contribuiscono in modo significativo alle operazioni della Nato.

⁶⁴ Un utile contributo alla riflessione in merito è lo studio "Towards a grand strategy for an uncertain world" pubblicato dal CSIS il 10 gennaio 2008.

SCHEDA VI: LA RIFORMA PROPOSTA DAL
CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES
DI WASHINGTON, DC

➤ **AGENDA DI BREVE PERIODO**

- 1) **Processo decisionale:** occorre applicare il principio della maggioranza qualificata in tutti i livelli inferiori al Consiglio dell'Atlantico del Nord incaricati delle decisioni operative. Nel Consiglio, che prende le decisioni politiche, continuerebbe a vigere la regola dell'unanimità.
- 2) **Gestione delle missioni:** una volta che le missioni sono decise dal Consiglio solo le nazioni che vi partecipano attivamente possono influire sulla loro gestione.
- 3) **Caveat nazionali:** i paesi che partecipano ad una missione devono prima accordarsi sulle regole di ingaggio generali nel Consiglio, e poi delegare il comando operativo delle truppe al comandante Nato designato.
- 4) **Finanziamento delle missioni:** l'attuale meccanismo, che vede i costi ricadere solo sugli stati che inviano le truppe, deve essere sostituito da un bilancio comune delle missioni al quale partecipano stabilmente tutti gli stati membri.
- 5) **Strategia di comunicazione:** la Nato deve intensificare gli sforzi per creare e mantenere consenso alle sue attività nell'opinione pubblica dei paesi alleati e contrastare le strategie di comunicazione del nemico che minano il sostegno delle popolazioni delle zone in cui opera.
- 6) **Intelligence:** occorre adeguare le capacità di intelligence Nato alle nuove minacce.

➤ **AGENDA DI MEDIO PERIODO**

- 1) **Forze armate:** deve essere analizzato lo stato e le prospettive della trasformazione militare in atto, in vista del loro costante ammodernamento.
- 2) **Strumenti non militari:** l'azione militare deve essere integrata con un ampio ventaglio di strumenti civili, e la Nato deve cooperare maggiormente con l'Ue a partire da un'intesa del genere "Berlin Plus" sull'uso delle capacità civili dell'Unione.
- 3) **Allargamento:** ogni futuro allargamento deve essere subordinato al pieno rispetto di tutti i requisiti posti dall'Alleanza.
- 4) **Dimensione globale:** la Nato deve ristrutturare il rapporto con gli stati membri e i partner in cerchi concentrici: del cerchio più interno fanno parte i paesi membri a pieno titolo dell'Alleanza vincolati dalla difesa collettiva; il cerchio intermedio comprende i partecipanti ai partenariati Nato; nel terzo cerchio rientrano gli stati con cui è possibile cooperare perché condividono i valori fondamentali dell'Alleanza ed alcuni interessi nel campo della sicurezza.

➤ **AGENDA DI LUNGO PERIODO**

Occorre istituire un comitato direttivo formato da Usa, Ue e Nato, che coordini l'azione transatlantica ed in particolare la gestione delle crisi. La Nato deve costituire in ogni caso il primo forum di discussione.