

Esiti del Vertice NATO di Varsavia

Le decisioni adottate dai Capi di Stato e di Governo al vertice di Varsavia dell'8-9 luglio 2016 descrivono una **postura strategica della NATO in sostanziale continuità con il precedente vertice del Galles¹** che aveva rimesso l'accento sulla centralità della difesa collettiva² e confermano che i cambiamenti introdotti nel 2014 sull'onda della crisi in Ucraina non sono di breve respiro né reversibili nell'immediato.

L'articolato [Comunicato finale](#) e la concisa "[Dichiarazione di Varsavia sulla sicurezza euro-atlantica](#)" adottate dal vertice di Varsavia definiscono una prospettiva a 360 gradi articolata secondo **due pilastri**: da un lato la NATO deve assicurare **deterrenza e difesa** da ogni possibile attacco e **al tempo stesso** riprendere il filo del **dialogo con la Russia**; dall'altro, l'Alleanza deve **proiettare stabilità oltre il perimetro dell'Alleanza, nel suo vicinato, in particolare meridionale**, soprattutto tramite partenariati con i Paesi della regione.

Le conclusioni di Varsavia, dunque, segnano un lieve aggiustamento (*adaptation*) nella postura mettendo ancor più sullo stesso piano politicamente il fianco Est ed il fianco Sud della NATO, attraverso un approccio a 360 gradi verso l'arco di instabilità che circonda l'Alleanza, e danno ampio spazio alle relazioni con la Russia; affrontano altresì terrorismo e crisi in Medio Oriente e Nord Africa; dedicano un rinnovato spazio al deterrente nucleare.

Deterrenza e dialogo con Mosca

All'indomani del vertice bisognava dar conto di due tendenze: da un lato vi erano alcuni Stati membri- Polonia e Paesi Baltici *in primis* - che reclamavano il rafforzamento delle capacità di deterrenza e difesa sul fianco orientale³, dall'altro vi erano gli Stati, prevalentemente occidentali, che volevano legare ciò al dialogo strategico con la Russia, al fine di consentire una *de-escalation* della crisi nei rapporti reciproci.

Così il compromesso al Vertice di Varsavia è stato trovato nel tenere insieme difesa e deterrenza con un significativo dialogo con Mosca.

¹ Vedi nota "NATO, il Vertice di Newport e i più recenti sviluppi" <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/905681/index.html>

² Il corollario della centralità della difesa e deterrenza è la **riaffermazione dell'obiettivo tendenziale di un budget della difesa pari al 2% del PIL** (cosiddetto *Defence Investment Pledge*), già contenuto nelle conclusioni del Vertice di Newport e presente già dal 2011 nelle Linee guida.

³ Nel comunicato finale vi sono alcune righe sulla necessità di un *assessment* delle strutture di Comando e Controllo (C2) dell'Alleanza. Alcuni commentatori ritengono che tale revisione assumerà come priorità, in un contesto di risorse limitate, la probabilità di uno scenario di un conflitto su larga scala e ad alta intensità contro un avversario statale che disponga di capacità militari per molti versi non inferiori a quelle alleate – come la Russia.

In continuità con il *Readiness Action Plan*⁴ adottato in Galles nel 2014, la decisione di Varsavia di dispiegare quattro battaglioni multinazionali - più i relativi assetti abilitanti - in Estonia, Lettonia, Lituania e Polonia, nonché il rafforzamento del comando NATO in Romania e irrobustisce la capacità di deterrenza e difesa reclamata dal primo campo.

Viceversa, il fatto che questi battaglioni siano posizionati a rotazione - e non permanentemente - e l'aver affermato l'obiettivo di un dialogo "periodico e significativo" con Mosca - innanzitutto nel Consiglio NATO-Russia - esprimono bene l'istanza di bilanciare la necessaria deterrenza con l'altrettanto necessario dialogo espressa dal secondo schieramento.

Sì è riusciti pertanto ad operare un bilanciamento tra rafforzamento del dispositivo militare alleato sul fronte orientale e due elementi politico-diplomatici non trascurabili quali: carattere non permanente dei *battlegroups* e **riapertura dei canali negoziali - sia a livello militare, sia nell'ambito del Consiglio NATO-Russia - con l'obiettivo di un dialogo "periodico e significativo"**.

Dopo la riunione del Consiglio NATO-Russia dello scorso 20 aprile 2016, la prima dopo la crisi ucraina, un'altra si è svolta significativamente all'indomani del Vertice, il 13 luglio 2016⁵.

Gli sforzi NATO per uscire da questa situazione di tensione tra Mosca e il blocco euro-atlantico - specialmente da parte di Paesi come Francia, Germania, Italia e Spagna - sono nel breve periodo rivolti innanzitutto a: minimizzare i rischi di incidenti ed *escalation*; a riaprire i canali di comunicazione militari e politici; a verificare la possibilità di cooperazione su dossier specifici. Ciò non implica un ritorno al *business as usual* ovvero all'obiettivo della *partnership* strategica immaginato nel 2010 ed interrotto dalla crisi ucraina nel 2014. Tuttavia l'impegno per un dialogo significativo con Mosca ha come **aspirazione ad una "relazione costruttiva con la Russia**, quando le azioni della Russia lo rendano possibile".

Il **Consiglio NATO-Russia del 13 luglio** scorso ha avuto il merito di riavviare il dialogo politico e Stoltenberg in un [comunicato stampa](#) ha ribadito l'importanza di tale consesso come foro di dialogo che ha consentito - sul piano della trasparenza reciproca - alla NATO di illustrare alla Russia le decisioni di Varsavia e alla Russia di illustrare le sue analisi e le misure che intende prendere; sul piano della riduzione dei rischi, ha consentito alla Russia di avanzare una proposta per accrescere la sicurezza aerea sul mar Baltico, il cui gesto è stato apprezzato dal Segretario Generale della NATO.

⁴ Al vertice di Newport (Galles) del 4-5 settembre 2014 era stato approvato il *Readiness Action Plan* (RAP) come risposta dell'Alleanza Atlantica alle minacce di sicurezza provenienti dal fianco Est, individuando tuttavia uno strumento flessibile per far fronte a sfide originate da qualunque fianco. In termini operativi, oltre ad elencare le "misure di riassicurazione" adottate a favore degli Alleati dell'Est, il RAP prevede tra le "misure di adattamento" un aumento della capacità di pronta reazione della *NATO Response Force* (NRF), con la costituzione di forze prontamente disponibili (*Very High Readiness Joint Task Force-VJTF*), una brigata multinazionale capace di entrare in azione in sole 48 ore. Essa sarà composta da circa 4.000 uomini e non avrà una base fissa, ma si avvarrà di cinque basi situate in Romania, Polonia e paesi baltici.

⁵Già nell'aprile 2014, la NATO aveva sospeso ogni forma di cooperazione pratica tra NATO e Russia incluso il Consiglio NATO-Russia. Tuttavia, tra le decisioni di Newport figurava l'opportunità di tenere aperti canali di comunicazione politica con la Russia nel Consiglio NATO-Russia e nel Consiglio della Partnership euro-atlantica a livello di ambasciatori.

In un [editoriale](#) a sua firma, Stoltenberg ha chiarito che la NATO è un'Alleanza difensiva e che il nocciolo della sua postura difensiva, come rafforzata nel 2014, è contrastare le minacce alla sicurezza da qualunque parte provengano. La NATO non reca minaccia alla Russia né a nessun altro Stato, non è alla ricerca di un nuovo confronto o di una corsa al riarmo. Nonostante le differenze, è essenziale che la NATO riesca ad ingaggiare costruttivamente la Russia che è un membro permanente dell'ONU e non deve essere isolato, bensì può giocare un ruolo costruttivo negli affari internazionali, come dimostrato dall'accordo sul nucleare iraniano o sulla distruzione delle armi chimiche in Siria.

Dunque il dialogo con la Russia è importante al fine strategico di promuovere stabilità, prevedibilità e trasparenza. Il dialogo è necessario nell'immediato per evitare incidenti e spirali di azioni fuori controllo⁶, sono inoltre benvenute misure di *confidence building* come quella proposta dalla Russia per migliorare la sicurezza aerea. Il dialogo è inoltre importante per comunicare e ribadire chiari principi e norme di comportamento internazionali, quali la sovranità delle nazioni e la sacertà dei confini internazionalmente riconosciuti: per questo la NATO non accetterà mai l'annessione illegale della Crimea da parte della Russia e per questo sosterrà pienamente la sovranità e l'integrità territoriale dell'Ucraina.

NATO e Russia devono parlarsi e il Consiglio NATO-Russia offre un forum per un dialogo significativo, nonché una piattaforma per forgiare relazioni maggiormente cooperative quando le azioni della Russia lo rendano possibile.

Sul piano della riduzione dei rischi sul piano operativo, altri⁷ hanno suggerito la creazione di una cellula militare congiunta di prevenzione degli incidenti e di comunicazione, con una connessione telefonica diretta al Capo di Stato Maggiore degli Stati Uniti, della Russia e a SHAPE.

Tale proposta, rilanciata anche dall'European Council on Foreign Relations, potrebbe essere valutata nel caso in cui la Russia si mostrasse poco interessata a rivitalizzare il Consiglio NATO-Russia. Alcuni infatti notano che la Russia potrebbe farne a meno dal momento che può contare su altri formati più ridotti per questioni di maggior rilievo strategico come il Quintetto per il Medio Oriente, il processo di Ginevra per la Siria ed il formato di Normandia per l'Ucraina⁸.

Proiezione di stabilità nel Vicinato dell'Alleanza

Su istanza di Paesi tra cui l'Italia che ritengono che la missione della NATO non si esaurisca nella sola difesa collettiva del fianco orientale, il Vertice ha indicato nelle conclusioni l'obiettivo di **proiettare stabilità nel vicinato** dell'Alleanza. Tale obiettivo comporta l'adozione di alcune **misure sul fianco Sud** - che, come è stato affermato, **in assenza di una strategia complessiva**, geografica o settoriale, ancora da sviluppare per il fianco Sud,

⁶ *Le Monde* descrive l'oggetto immediato del dialogo NATO-Russia in termini di *co-gestion de la confrontation*. Cfr. N. GUIBERT, S. KAUFFMANN, L'OTAN prete à un dialogue mesuré avec Moscou, in *Le Monde*, 12 juillet 2016.

⁷ Si tratta della Deep Cuts Commission, una commissione trilaterale americano-russo- tedesca che si occupa di promuovere la riduzione della corsa al riarmo nucleare, che lo ha proposto nel suo *Third Report* di giugno 2016.

⁸ K. LIK, M. MAIGRE, NATO-Russia dialogue and the future of the NATO-Russia Council, in *European Council on Foreign Relations Commentary*, 5th July 2016.

costituiscono un insieme di piccoli, pragmatici passi nella direzione giusta⁹. Sono numerosi i commentatori che sottolineano la mancanza di una strategia della NATO nei confronti del fianco sud. Secondo alcuni¹⁰ l'errore deriverebbe dalla rappresentazione semplificativa dei due fronti come separati e dall'incapacità di interpretarli come un unico enorme fronte di instabilità che contorna i confini dell'Europa. Secondo altri¹¹ occorre andare oltre una "360 Degrees Adaptation" per elaborare una "360 Degrees Strategy" che risulti credibile in un ambiente strategico pericoloso a 360 gradi, compito da rinviare al prossimo vertice in quanto quello di Varsavia era l'ultimo cui partecipava il Presidente Obama e probabilmente molti altri leader ed era dunque "azzoppato" dalla mancanza di legittimità e/o di tempo dei leaders che non potevano imprimere una suprema guida politica.

Tra le misure, innanzitutto, figura la nuova missione navale della NATO nel **Mediterraneo Sea Guardian** con un ampio mandato per assolvere all'ampio spettro di compiti connessi alla sicurezza marittima sostituirà l'attuale missione NATO *Active Endeavour* nel Mediterraneo nata *con* funzione anti terrorismo.

L'impiego della flotta del *NATO Standing Maritime Group 2* nell'**Egeo** continuerà ad assistere Grecia, Turchia e FRONTEX nell'affrontare la crisi migratoria; inoltre l'Alleanza si è detta pronta a sostenere la missione di contrasto al business dei trafficanti di esseri umani dell'UE denominata *Sophia* - su richiesta dell'Unione - fornendo supporto logistico, capacità di *intelligence*, ricognizione e sorveglianza, nonché un contributo alla ricostituzione della Guardia Costiera e della Marina Militare libiche.

Ancora riguardo alla **Libia**, i Capi di Stato e di Governo NATO riconoscono il governo di Tripoli come l'unico interlocutore legittimo, aprono la strada all'assistenza alleata nella formazione delle istituzioni militari libiche, e auspicano una *partnership* di lungo periodo attraverso anche l'adesione del Paese al Dialogo Mediterraneo - il partenariato multilaterale lanciato dalla NATO nel 1994 cui partecipano Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

Sempre al fine di proiettare stabilità sul fianco Sud, il vertice ha sancito la decisione dell'Alleanza di mettere a disposizione della **coalizione anti-DAESH** gli assetti aerei AWACS (Airborne Warning and Control Systems) per la raccolta di *intelligence* e di rafforzare l'impegno alleato per l'addestramento delle Forze Armate irachene spostandolo dalla Giordania all'Iraq.

Il vertice ha anche prolungato oltre la scadenza inizialmente prevista del 2016 la missione *Resolute Support* in **Afghanistan** con un contingente di circa 12.000 unità che continuerà ad articolarsi in un comando centrale e quattro periferici, tra cui quello di Herat, in cui la presenza della NATO è assicurata dall'Italia. Il mandato è continuare nell'attività di consulenza, formazione e addestramento delle Forze di Sicurezza afgane.

Come già ribadito nel Vertice di Newport in una dichiarazione *ad hoc* sull'Afghanistan, alla conclusione di *Resolute Support*, la collaborazione della NATO con l'Afghanistan

⁹ A. MARRONE, La NATO tra Mosca, Mediterraneo e Bruxelles, in *Affari internazionali on line*, 10 luglio 2016.

¹⁰ G. TILNENI, A sud di Varsavia, cosa fa la NATO? in *Aspenia on line*, 12 luglio 2016.

¹¹ J. LINDLEY-FRENCH, Warsaw: NATO's vital, lame duck summit, in *Aspenia on line*, 12 luglio 2016.

continuerà nel medio periodo, ovvero fino al 2020, con il sostegno finanziario alle ANSF (forze di sicurezza nazionali afgane), nel lungo periodo con la *Enduring Partnership*. Per quanto riguarda il complesso degli interventi per la stabilità nel Vicinato dell'Alleanza, è stato notato che¹² si mantengono le missioni fuori area che per fondati motivi non è possibile concludere, in Afghanistan e Kosovo; si rinuncia a ciò che non è più prioritario – OCEAN SHIELD con funzione anti-pirateria nell'Oceano indiano – e ci si concentra sul fianco sud della NATO dove difesa collettiva, gestione delle crisi e partenariati – in particolare la *Defence Capacity Building* - sono più intimamente connessi tra loro e più rilevanti per la sicurezza euro-atlantica.

Partenariato strategico NATO-UE

Nonostante si fosse all'indomani della Brexit, alcuni fattori sinergici hanno consentito che il vertice di Varsavia pervenisse all'adozione della "[Dichiarazione congiunta NATO-UE sul partenariato strategico](#)": tra questi, i buoni rapporti personali tra Stoltenberg e Mogherini, il sostegno recato da molti Paesi membri e l'assenza di un veto turco. Il Segretario Generale della NATO, Jens Stoltenberg, aveva subito indicato che l'uscita di Londra dall'UE non dovesse avere impatti negativi sulla cooperazione NATO-UE, mentre l'Alto Rappresentante dell'UE, Federica Mogherini, aveva sottolineato che l'UE, con l'adozione della *EU Global Strategy*, si impegnerà non solo sul *soft power* ma anche sul *hard power*.

Tale Dichiarazione - richiamando l'obiettivo del rafforzamento della *partnership* strategica tra la NATO e l'UE, nello spirito di una piena reciproca apertura, trasparenza, complementarietà e rispetto per l'autonomia e integrità istituzionale di entrambe - assegna un mandato politico per le due Organizzazioni internazionali a **cooperare** in modo più ambizioso e strutturato su **sette priorità** - contrasto alle minacce ibride; operazioni navali, in particolare nel Mediterraneo; sicurezza e difesa cibernetica; complementarietà ed interoperabilità delle capacità militari; cooperazione industriale e tecnologica in Europa e transatlantica; coordinamento delle esercitazioni militari; sforzi complementari nel costruire le capacità di sicurezza e difesa dei Paesi partner nel vicinato orientale e meridionale. Su tali priorità, si attende la presentazione di documenti attuativi entro dicembre 2016.

Focus sulla deterrenza nucleare

Il Comunicato finale del Vertice dedica, per la prima volta da diversi anni, uno spazio non marginale al dossier nucleare. Poiché le armi atomiche svolgono una funzione strategica di deterrenza tramite il loro non utilizzo, la "politica declaratoria di una alleanza nucleare come la NATO, assume una grande importanza, maggiore di quella delle dottrine e dichiarazioni riferite alle armi convenzionali". In quest'ottica, come nei precedenti vertici, si ribadisce che la NATO rimarrà un'alleanza nucleare finché tali armi esisteranno e si conferma che, per quanto riguarda deterrenza e difesa, un "appropriato *mix* di capacità di nucleari, convenzionali e di difesa missilistica resta un elemento essenziale della strategia complessiva NATO".

Nel capitolo sul nucleare figurano due ulteriori affermazioni. In primo luogo, fermo restando il principio attuale del *no first use* da parte dell'Alleanza in caso di guerra, il documento afferma che "ogni uso di armi atomiche contro la NATO cambierebbe in modo fondamentale la natura del conflitto". In secondo luogo, sebbene si riconosca che le

¹² A. MARRONE, La NATO dopo Varsavia, in *RID*, 11 luglio 2016.

circostanze nella quale l'Alleanza potrebbe usare il proprio deterrente nucleare sono remote, si afferma che “se la sicurezza fondamentale di uno qualunque di suoi membri fosse minacciata, la NATO ha le capacità e la risolutezza di imporre all'avversario un costo inaccettabile”. Tali affermazioni sono state lette da alcuni commentatori¹³ come una risposta alla dottrina russa del *first use*. Inoltre, sempre secondo il comunicato del vertice, la difesa missilistica può essere complementare ma non sostituire la deterrenza nucleare.

Aggiornamento: 26 luglio 2016
A cura di Angela Mattiello

¹³ A. MARRONE, *ibidem*.