

Verso una rinnovata dottrina strategica della Nato

ANTON GIULIO DE' ROBERTIS

Fondata nel 1949 a neppure quattro anni dalla fine della seconda guerra mondiale, per assicurare i paesi dell'Europa occidentale che si sentivano minacciati dal dinamismo e dall'assertività spesso violenta dei movimenti comunisti ispirati e sostenuti dall'Unione Sovietica, l'Alleanza atlantica con la sua struttura operativa, la Nato, non solo è sopravvissuta allo scioglimento del patto di Varsavia e alla dissoluzione della stessa Unione Sovietica, ma ha posto in essere un processo di espansione e di adattamento alle nuove realtà internazionali venute ad esistere dopo la fine della guerra fredda e del congelamento degli assetti che essa comportava.

A sessant'anni dalla sua creazione e dopo essersi allargata a comprendere non solo i paesi europei prima legati a Mosca dal patto di Varsavia, ma anche i tre Stati baltici appena scioltesi dal vincolo che li incorporava nell'Unione Sovietica e alcuni Stati balcanici, la Nato ha avviato una riflessione volta ad aggiornare la sua dottrina strategica.

Non è la prima volta che essa si cimenta in questo esercizio. Già nell'aprile del 1999, a Washington, un *summit* analogo a quello che si terrà a Lisbona il prossimo novembre aveva approvato il concetto strategico ora in vigore nel quale si prendeva atto della scomparsa dell'Unione Sovietica e della pluridecennale minaccia che essa aveva costituito per la sicurezza dell'Occidente e si adottava la *posture* necessaria per far fronte ai molteplici 'rischi', profilantisi a causa dell'instabilità creata a seguito dei sostanziali mutamenti geopolitici prodottisi nel decennio precedente.

Rischi che, per la loro imprevedibilità e atipicità, potevano minare la sicurezza dei paesi atlantici senza integrare la fattispecie configurante il *casus foederis* previsto dall'articolo 5 del trattato di Washington, rendendo pertanto necessario l'impegno di forze alleate anche 'fuori area', al di là dei confini dell'Alleanza garantiti dal trattato del 1949.

I recenti e traumatici sviluppi dell'inizio di questo XXI secolo, con la recrudescenza delle azioni terroristiche di prevalente matrice islamica, l'interruzione degli approvvigionamenti energetici e le pesanti interferenze cibernetiche nei sistemi di comando e controllo di alcuni paesi atlantici ha fatto sì che molti dei rischi menzionati nel documento del 1999 venissero sempre più percepiti come

vere e proprie minacce, rendendo necessario un aggiornamento della dottrina strategica dell'Alleanza.

La preparazione di un nuovo *strategic concept*, così come viene definito negli ambienti atlantici, è stata commissionata al nuovo segretario generale della Nato Rasmussen dal *summit*, tenutosi a Strasburgo/Khel nell'aprile del 2009, nel corso del quale i capi di Stato e di governo dei paesi membri hanno anche approvato una dichiarazione sulla sicurezza dell'Alleanza che ha fissato i contorni entro cui l'elaborazione del nuovo 'concetto' dovrebbe muoversi.

Coerentemente a quanto auspicato da questo documento, nella restante parte del 2009 e per tutto il corrente anno vi è stato un susseguirsi di riunioni e di seminari sponsorizzati in varie forme dalla Nato, in cui studiosi, giornalisti e politici dei paesi atlantici si sono confrontati sui temi della sicurezza e della democrazia occidentali in un fruttuoso dialogo con i dirigenti del Segretariato dell'organizzazione e con il gruppo di esperti, costituito dal segretario generale, su esplicito mandato della dichiarazione di Strasburgo/Khel, con il compito di individuare ed analizzare i problemi, cui il nuovo *concept* dovrà dare risposta, raccomandando le possibili soluzioni.

La dichiarazione di Strasburgo/Khel sulla sicurezza dell'Alleanza

La dichiarazione fissa comunque i contorni del testo di cui dispone la preparazione partendo dalla riaffermazione dei valori, degli obiettivi e degli impegni del trattato di Washington, che ha dato vita all'Alleanza, e ascrivendo a suo merito quell'era di pace e stabilità goduta dall'*Atlantic Community*. Subito dopo in maniera analoga ed estremamente significativa ribadisce i principi e gli obiettivi della Nazione unite, cui conferma piena adesione.

Ricorda poi il ruolo essenziale dell'articolo 5 del trattato, definendolo pietra angolare dell'Alleanza e base dell'indivisibilità della sicurezza 'alleata', garantita dal mantenimento di una capacità di deterrenza sia convenzionale che nucleare.

Nel rivendicare lo storico successo dell'allargamento della Nato, lo definisce un passo importante verso la realizzazione di quell'Europa 'una e libera' oggetto delle aspirazioni di tutti i partecipanti al *summit*. In tale prospettiva conferma la disponibilità ad accogliere nell'Alleanza tutte le democrazie europee interessate ad assumere le responsabilità e gli obblighi dell'appartenenza ad essa; apponendo però a questa vasta apertura la condizione che l'inclusione del nuovo membro contribuisca alla comune sicurezza e stabilità.

Ambedue comunque messe a rischio dal continuo emergere di nuove minacce globali rispetto alle quali l'Alleanza ha l'esigenza di sviluppare una capacità di reazione ed intervento anche a grande distanza dalle proprie frontiere, agendo in collaborazione con altri attori, quali l'Onu, l'Osce, l'Unione africana etc. in modo da poter più efficacemente adottare le misure necessarie sia di carattere militare che civile.

Questo delle *partnerships* è il nodo conclusivo del documento, che ricorda come già nell'Afghanistan e nei Balcani occidentali le forze Nato siano impe-

gnate accanto a quelle delle altre nazioni ed organizzazioni intervenute. Auspica poi il rinsaldarsi della, già concordata, *partnership* strategica con l'Unione europea e l'ulteriore sviluppo dei rapporti di collaborazione con tutti gli altri *partners* nella prospettiva della realizzazione di una vasta comunità di valori e responsabilità condivise.

L'ultimo riferimento è alla Russia insieme alla quale afferma la disponibilità ad affrontare le sfide comuni ponendo in atto quella *partnership* forte e cooperativa, che sulla base dei principi del *Founding Act* del 1997 e della dichiarazione di Roma del 2002, sarebbe 'il miglior servizio' alla sicurezza euro-atlantica.

Il rapporto del gruppo di esperti

Nel loro rapporto del maggio di quest'anno gli esperti nominati dal segretario generale hanno ripercorso il mandato del *summit* indicando l'obiettivo di una Nato in grado nel 2020 di 'assicurare' sicurezza attraverso un impegno dinamico.

Nuovi pericoli e nuova determinazione

Il punto di partenza dell'analisi è il carattere di fattore essenziale di stabilità rivestito dalla Nato all'inizio della seconda decade del XXI secolo in una realtà internazionale incerta e imprevedibile. L'allargamento dell'Alleanza, che ha portato a ventotto il numero dei suoi membri, creando nuove possibilità ma anche impegni, ha reso opportuna una revisione dei piani, delle missioni e delle procedure dell'organizzazione nell'intento di realizzare una struttura più efficiente.

Pur non ignorando la possibilità di un'aggressione tradizionale, peraltro improbabile, nei confronti di uno degli alleati il rapporto afferma che le minacce più probabili sono di carattere non convenzionale ed in particolare di tre tipi: un attacco missilistico, sia nucleare sia non nucleare; un'azione di un gruppo terroristico internazionale; assalti cibernetici di varia intensità. La nuova natura di questi pericoli pone nuove esigenze: di prontezza e preparazione per la Nato, nonché di una riflessione su come debba definirsi la sicurezza e su cosa possa essere considerato un attacco secondo l'articolo 5 dell'Alleanza, che ne definisce il *casus foederis*.

Rispetto al nuovo contesto vengono individuati quattro compiti fondamentali per l'Alleanza:

- 1) Conservare la capacità di difendere tutti i suoi membri dalla minaccia di aggressione, così come previsto dall'art 5, tenendo peraltro conto del fatto che tale minaccia può ormai originare anche in aree assai lontane dalla regione euro-atlantica.

- 2) Impegnarsi per assicurare una più ampia sicurezza e stabilità a tutta la regione euro-atlantica, così come auspicato fin dal '72 nel rapporto Harmel.

- 3) Fungere da efficiente strumento transatlantico di consultazione e gestione delle crisi, confermandosi come l'unico ed essenziale legame contrattuale fra l'Europa e il Nord America in grado di soddisfare le comuni esigenze di sicurezza e difesa.

4) Infine allargare gli obiettivi delle *partnerships* con gli altri attori internazionali e coinvolgerli a pieno nella gestione delle operazioni cui si saranno associati. Prospettiva quest'ultima definita come pienamente coerente con la recente decisione del Consiglio atlantico di affidare la gestione di tutte le *partnerships* ad uno stesso comitato.

Problemi politici ed organizzativi

Si osserva quindi che la soddisfazione di questi obiettivi presuppone la soluzione di alcuni problemi politici e organizzativi.

Innanzitutto fare tesoro dell'esperienza della missione afghana per quanto riguarda la prospettiva di future missioni fuori della regione euro-atlantica: Soddisfare l'esigenza di una chiara unità di comando e di un'altrettanto chiara apposizione dei *caveat*, che, nella misura auspicabilmente minore possibile, possono accompagnare le forze fornite dagli Stati *partners* delle eventuali operazioni. Limitazioni e modalità di impiego, che vanno chiaramente definite e prese in considerazione al momento della formazione dei contingenti e della pianificazione del loro utilizzo.

Si prende atto che le vittime civili provocate dalle azioni condotte dalle forze Nato hanno danneggiato la missione e si raccomanda di far presente, sia nell'addestramento che sul campo, la necessità di proteggere i civili. Si considera anche essenziale che i prigionieri e i detenuti vengano trattati secondo i principi del diritto internazionale.

Infatti l'obiettivo di fondo dell'intervento e cioè la stabilità del paese e di tutta la regione potrà essere conseguito solo con un approccio comprensivo che coinvolga non solo forze militari, ma anche agenzie civili che aiutino le autorità locali a ripristinare la normalità nel paese e ad ottenere la fiducia dei loro cittadini.

Nel riflettere sui caratteri delle missioni al di là dei confini dell'Alleanza, significativamente non definite 'fuori area', come si faceva in precedenza, si ricorda il carattere di organizzazione regionale e non globale della Nato e della sua intenzione di astenersi dall'intervenire in situazioni di competenza di altre istituzioni o paesi. Peraltro la decisione di intervenire al di fuori delle proprie frontiere dovrebbe essere adottata di volta in volta sulla base delle circostanze specifiche e tenendo conto di una serie di fattori, quali: l'ampiezza e l'imminenza del pericolo per i membri dell'Alleanza, l'inefficacia di altre misure alternative, la disponibilità degli alleati a fornire i mezzi necessari al successo dell'operazione, il coinvolgimento dei paesi *partners* nella soluzione dei problemi sul tappeto, le ripercussioni su altre missioni in corso e comunque sulle altre esigenze dell'Alleanza, la misura di sostegno delle opinioni pubbliche interne e internazionali ed infine la conformità dell'iniziativa da intraprendere con il diritto internazionale.

A tutto ciò si aggiunge l'esigenza di ridurre i costi e accrescere l'efficienza dell'organizzazione, di conferire pertanto al segretario generale i poteri necessari per rivedere i criteri di gestione finanziaria, ridimensionare i costi operativi dei quartieri generali e tagliare il numero dei comitati Nato e delle agenzie.

Si rappresenta inoltre la necessità di snellire le procedure decisionali per essere in grado di far fronte alla eventuale esigenza di decisioni immediate o addirittura istantanee.

Non si propone di abbandonare nei lavori del Consiglio atlantico il criterio del *consensus*, che deve continuare ad operare per le decisioni ex articolo 5, per quelle relative al bilancio, a nuove missioni e nuovi membri; si ipotizza però che per questioni minori i paesi membri possano esprimere delle riserve che non arrivino a diventare un veto.

Uno scostamento più sostanziale è però ipotizzato nel caso si prospettasse un' esigenza di reazione immediata quale quella posta da un eventuale attacco missilistico o cibernetico. In questi casi il segretario generale o i responsabili militari dovrebbero poter esercitare dei poteri predelegati, che li mettano in grado di reagire tempestivamente ed efficacemente.

L'adeguamento delle forze dell'Alleanza

Per l'efficacia della tempestività di reazione, peraltro condizionata dalla qualità delle forze disponibili, si raccomanda la creazione di unità in grado di operare anche a grande distanza dei territori dell'Alleanza e auspicabilmente con un'autonomia operativa sempre più piena.

Caratteristiche queste, che secondo quanto deliberato al *summit* di Riga nel 2006 avrebbero dovuto essere realizzate per il 40% delle forze nazionali di ogni singolo membro quanto alla operatività fuori area e per l'8% quanto all'autonomia; obiettivi che, a causa della scarsità delle risorse destinate a tali programmi, non sono stati raggiunti, sì che un grande divario permane fra le missioni potenzialmente necessarie e gli strumenti disponibili per portarle a termine efficacemente.

La causa principale di questi ritardi viene individuata nella esiguità delle spese degli europei per la difesa e gli investimenti. Considerata la diversa politica degli Stati Uniti si avverte che il divario esistente fra le forze di questi ultimi e quelle degli europei potrebbe addirittura minare la coesione dell'Alleanza.

Si raccomanda pertanto di non rinunciare all'adeguamento delle forze alleate in considerazione della necessità che esse siano in condizione di far fronte ai quattro tipi di missione, che si potranno rendere necessari in quanto funzionali ai compiti fondamentali dell'Alleanza:

1) Scoraggiare, prevenire ogni minaccia di aggressione e difendere l'indipendenza politica e l'integrità territoriale di ogni stato membro, secondo l'articolo 5 del trattato istitutivo dell'Alleanza.

2) Difendere l'area del trattato da tutta una serie di minacce non convenzionali, in collaborazione con le istituzioni civili dei paesi membri nonché con i paesi e le organizzazioni *partners*.

3) Inviare e mantenere forze adeguate al di fuori dell'area del trattato per prevenire un attacco contro di essa o per proteggere i diritti o gli interessi vitali dei propri membri.

4) Collaborare infine al consolidamento di un ambiente internazionale sicuro migliorando l'interoperabilità delle forze dei *partner*, coordinando l'assistenza militare e impegnandosi nell'addestramento delle forze armate e di polizia.

Per la credibilità di questi impegni si afferma l'opportunità di adeguate esercitazioni, che non siano però provocatorie e che siano quindi annunciate con adeguato anticipo e aperte alla partecipazione di osservatori dei paesi vicini.

Viene infine ricordato che per il raggiungimento di un'efficace e reale mobilità delle forze si rende necessaria una piena capacità di trasporto aereo, per la quale ottime prospettive vengono offerte dal consorzio per la produzione dell'aereo C 17. Inoltre si raccomanda una riflessione positiva sul progetto di creare una Agenzia Nato per lo spiegamento.

Questa non è peraltro l'unica struttura operativa di cui viene raccomandata la creazione. Ravvisandosi l'esigenza di un più efficace coordinamento delle forze speciali, posta dalle necessità della lotta al terrorismo, si raccomanda la creazione di un Quartier generale delle forze speciali, che possa provvedere a una formazione comune e a una comune dottrina oltre che migliorare la condivisione delle informazioni riservate fra i governi alleati.

Considerato che il pieno successo di un'operazione militare è comunque legato alla durezza degli assetti creati dall'intervento e che le recenti esperienze hanno reso evidente che non basta prevalere militarmente in un conflitto, si ricorda l'importanza del ripristino delle normali dinamiche sociali ed economiche nelle realtà oggetto dell'intervento armato, dopo l'esaurimento delle operazioni.

A questo fine si raccomanda come necessaria l'adozione di un *comprehensive approach*: consistente nell'adozione, immediatamente dopo la fine dei combattimenti, di una prassi di ripristino, quanto più immediato possibile, delle regolari funzioni della società civile in tutti i teatri operativi, affiancando alle unità militari contingenti di esperti di amministrazione e gestione economica, in grado di riportare rapidamente alla normalità la vita civile delle aree investite dal conflitto.

Il dualismo nucleare-convenzionale

Il dualismo nucleare convenzionale che caratterizza gli arsenali della Nato, non viene ignorato dal rapporto. Esso conferma la strategia di deterrenza della Nato, fondata su un mix di armi convenzionali e nucleari, ma fa anche riferimento alla discussione aperta dalle aspirazioni manifestate dal presidente Obama e da molti altri capi di Stato e di governo ad un mondo libero dalla minaccia delle armi nucleari.

Tuttavia finché le armi nucleari saranno una realtà delle relazioni internazionali l'Alleanza dovrà conservare una componente nucleare nella sua strategia della deterrenza, contenendola tuttavia al minimo livello possibile e compatibile con il contesto strategico in atto.

In questa prospettiva si riafferma che il mantenimento di sistemi nucleari avanzati in Europa da parte americana rinsalda il principio della deterrenza este-

sa e della difesa collettiva e che il coinvolgimento degli alleati non nucleari è da considerarsi segno di solidarietà transatlantica e di condivisione del rischio. Peraltro si osserva che la ricostituzione del gruppo consultivo speciale sul controllo degli armamenti faciliterebbe un dialogo interno sui problemi della dottrina nucleare, sulle nuove iniziative di controllo degli armamenti e sui problemi della proliferazione.

Coerentemente a quanto per altro deciso recentemente dal presidente Obama a Washington per la strategia nucleare americana, si raccomanda una politica di astensione dalla minaccia come anche dall'uso dell'arma nucleare nei confronti degli Stati firmatari del trattato di non proliferazione e rispettosi delle sue clausole. Quest'ultimo requisito potrebbe escludere l'Iran dai destinatari di questa autolimitazione, in quanto considerato non pienamente rispettoso degli obblighi imposti dal Tnp.

Un'ulteriore minaccia, suscettibile di assumere profili anche nucleari è quella missilistica e con essa la Nato deve misurarsi sviluppando una strategia per la difesa non solo delle installazioni militari, ma anche delle popolazioni e traendo pieno vantaggio dei nuovi sistemi antimissile americani, efficaci nel contrastare la minaccia all'Europa proveniente dalla regione del Golfo persico e comunque non diretti contro la Russia.

Il terrorismo e gli attacchi cibernetici

Tutto ciò non esaurisce i pericoli cui l'Alleanza deve far fronte in considerazione del moltiplicarsi delle minacce non convenzionali come il terrorismo e gli attacchi cibernetici.

Nella lotta al terrorismo, in Afghanistan, la Nato è in prima linea e anche nei paesi membri essa può svolgere un ruolo di sostegno alle polizie e delle altre strutture interne provvedendo alla protezione delle installazioni militari, condividendo le informazioni di *intelligence* e collaborando ad ovviare alle conseguenze di eventuali azioni. Tuttavia essa è anche impegnata in un programma di sviluppo di nuove tecnologie in grado di proteggere sia le truppe che i civili da sistemi esplosivi improvvisati, bombe suicide e missili antiaerei.

Quanto alle aggressioni cibernetiche, un attacco ai sistemi di comando e controllo della Nato o alle reti energetiche renderebbe necessarie delle consultazioni secondo l'articolo 4 del trattato e potrebbe portare all'adozione di misure di difesa collettiva secondo l'articolo 5.

Al fine di poter individuare questo tipo di minaccia, di prevenirla, fronteggiarla e rimediarevi viene raccomandata la creazione di un'autorità responsabile della difesa cibernetica e la formazione di un centro di eccellenza in grado di sviluppare le tecniche più efficaci per rimediare all'attuale vulnerabilità, per un verso inaccettabile e per altro sempre più pericolosa.

Obiettivo sensibile di un attacco terroristico o cibernetico possono essere gli approvvigionamenti energetici di cui ogni paese alleato ha assoluta necessità. Ogni improvvisa e sostanziale interruzione dei rifornimenti dovrà essere presa in

considerazione dall'Alleanza e specie se tale interruzione fosse dovuta a sabotaggio delle infrastrutture di trasporto o ad un'interferenza illegale nel commercio marittimo, gli alleati dovranno avviare le consultazioni previste dall'articolo 4 del trattato, per l'adozione di adeguate misure di risposta.

Viene infine confermata la politica della porta aperta a nuovi ingressi nell'Alleanza in piena conformità con la dichiarazione di Strasburgo/Khel sia relativamente ai requisiti interni, di democraticità e di pieno consenso all'adesione del paese candidato sia riguardo all'esigenza che il candidato contribuisca alla sicurezza della regione euro-atlantica.

Sicurezza per la quale la Nato dovrà impegnarsi per il raggiungimento di un robusto e stabilizzante regime di controllo degli armamenti in Europa fondato sui principi di reciproca trasparenza, autolimitazione e consenso del paese ospitante allo stationamento di forze straniere sul proprio territorio.

Per questo obiettivo si raccomanda che l'Alleanza sostenga una ripresa del processo negoziale sulla riduzione degli armamenti convenzionali in Europa e si renda disponibile ad un dialogo costruttivo con tutti i paesi aderenti al trattato sulle armi convenzionali in Europa (Cfe) del 1990, punto di arrivo di un negoziato risalente agli anni Settanta (Mbfr) e avviatosi parallelamente alla Conferenza per la sicurezza e cooperazione in Europa (Csce) poi evolutasi nell'Osce di oggi.

Le *partnerships*

Il diffondersi dell'interdipendenza nel sistema internazionale ha riguardato non solo l'ambito economico e sociale, ma anche quello della sicurezza. Per rispondere efficacemente alle complesse situazioni che si sono andate creando la Nato è spesso ricorsa al sostegno di altre organizzazioni e paesi esterni all'Alleanza creando con loro un rapporto di *partnership* tuttora in essere e che viene definito dagli esperti «di seconda generazione», per ben distinguerlo dalla *partnership for peace*, lanciata in Europa nel '94 e intesa a facilitare l'adesione, poi perfezionatasi, di nuovi membri.

Si auspica pertanto una nuova era di *partnerships*, nella quale i vari accordi che le generano possano consolidare una rete di fornitori di sicurezza nella quale differenti attori internazionali si uniscono per dare soluzione ad un determinato problema con un approccio comprensivo, reso possibile e più efficace grazie alle differenti specializzazioni di ognuno di essi.

In questo contesto la collaborazione con le Nazioni unite è definita prioritaria perché volta a rafforzarne la capacità di garantire un ordine internazionale fondato sul rispetto delle regole; in questa prospettiva per la Nato viene indicato il ruolo di fornitore di sostegno operativo e sicurezza alle strutture Onu impegnate a creare le condizioni di *reconstruction*, di sviluppo e di governabilità nelle zone di conflitto.

La collaborazione con l'Osce è poi definita differente e più intima di quella esistente o istituibile con le altre organizzazioni internazionali, considerando che

la Nato è stata cofondatore del processo di Helsinki, dal quale l'Osce si è poi evoluta, contribuendo in modo sostanziale alla sua dimensione politico-militare. Essenziale e particolarmente efficace è poi definita la collaborazione dell'Osce con gli sforzi dell'Alleanza volti ad assicurare stabilità politica e governabilità in ogni angolo dell'Europa.

Le *partnerships* create dal dialogo mediterraneo e dall'iniziativa di Istanbul coinvolgono le regioni di maggior importanza strategica del globo e gli sviluppi che vi si produrranno toccheranno il fondamentale interesse dell'Alleanza per un ordine internazionale pacifico, nonché le sue preoccupazioni in materia di non proliferazione nucleare, di lotta al terrorismo e di sicurezza energetica.

Per il dialogo mediterraneo, pur avviato nel 1994, si valutano i risultati come modesti, imputandoli anche alla mancanza di un documento fondante analogo a quelli che sono all'origine di altre *partnerships* e si auspica che l'elasticità della formula in vigore consenta l'ampliamento della cooperazione in atto da parte di ogni singolo *partner* mediterraneo, che vi fosse interessato.

Anche l'iniziativa di cooperazione di Istanbul, avviata nel 2004 e intesa a contribuire nel lungo periodo alla sicurezza regionale e globale offrendo ai paesi del Medio Oriente allargato una cooperazione bilaterale con la Nato, vede le sue potenzialità limitate dalla mancanza di una visione strategica comune e dalle diffuse rivalità reciproche.

Si raccomanda tuttavia di adottare nei confronti dei paesi mediterranei e mediorientali un atteggiamento di 'pazienza strategica' nella prospettiva di raggiungere una comune idea di sicurezza, auspicabilmente consacrabile in una dichiarazione congiunta, che tenga conto dei pericoli sia convenzionali che non convenzionali, così come dei problemi politici, economici, sociali e culturali.

L'aperto conflitto fra Israele e i palestinesi viene citato per escludere ogni ipotesi di svolgimento di un ruolo diplomatico attivo in materia da parte della Nato, ma anche per suggerirne la disponibilità a collaborare all'esecuzione di un accordo futuro, qualora ne fosse fatta richiesta dalle parti e comunque con l'autorizzazione delle Nazioni unite.

La *partnership* più problematica: quella con la Russia

La *partnership* che viene definita come la più problematica anche se la più essenziale ai fini della sicurezza europea è quella con la Russia. Fondata su due documenti approvati solennemente, quali l'atto fondatore del 1997 e la dichiarazione di Roma del 2002, essa impegna le due parti a individuare e a perseguire tutte le opportunità di svolgere un'azione congiunta ispirata dall'esistenza di interessi comuni e dalla consapevolezza che la sicurezza della regione euro-atlantica è indivisibile.

Le aree di cooperazione esplicitamente previste sono il contrasto al terrorismo, la gestione delle crisi, il controllo degli armamenti e la non proliferazione nucleare, la difesa missilistica di teatro e la risposta alle nuove minacce.

La sede preposta alle consultazioni, alla trasparenza, alla formazione del consenso e quindi all'adozione e alla traduzione in pratica delle decisioni adottate è il Consiglio Nato-Russia creato nel 2002.

Quest'organo creato per prevenire le crisi, analizzare gli avvenimenti e confrontare le idee non è stato utilizzato adeguatamente, a giudizio degli esperti.

Essi definiscono infatti «sconcertanti» sia la sua mancata utilizzazione per prevenire la crisi in Georgia sia le preoccupazioni spesso manifestate da Mosca per le reali intenzioni della Nato.

Osservano inoltre che sebbene l'Alleanza non ponga una minaccia militare per la Russia né consideri quest'ultima a sua volta una minaccia, pur tuttavia da ambedue i lati vi sono dubbi sulle politiche e le reali intenzioni dell'altro.

I dirigenti russi non sempre considerano gli avvenimenti allo stesso modo di quelli occidentali e infatti hanno espresso la loro preoccupazione per il già avvenuto allargamento della Nato, come anche per quello che potrà eventualmente seguire; alcuni alleati sono invece preoccupati che Mosca ponga in essere iniziative di intimidazione politica o economica.

Il rapporto osserva che per ragioni geografiche, storiche e di recente esperienza alcuni paesi Nato sono più scettici di altri sulla reale disponibilità del governo russo ad un rapporto positivo.

D'altro canto non mancano segnali contraddittori in merito alla disponibilità del Cremlino ad un'ulteriore cooperazione.

Da un lato, in piena coerenza con quanto previsto dalla dichiarazione di Roma, esso ha mostrato una maggiore disponibilità a favorire il trasporto aereo e terrestre di rifornimenti per le forze Nato in Afghanistan, si è impegnato in un produttivo negoziato con gli Stati Uniti sul controllo delle armi strategiche, e posto in essere una forte opposizione al terrorismo, alla pirateria e alla proliferazione nucleare.

Dall'altro la proposta del presidente Medvedev di creare un ordine di sicurezza alternativo in Europa viene considerata come intesa a limitare almeno in parte l'operatività della Nato.

L'esistenza di questa combinazione di interessi condivisi e atteggiamenti mentali tesi fa auspicare una politica di reciproco impegno attivo e costruttivo sia da parte atlantica che da parte russa.

Si definisce quindi essenziale che il nuovo concetto strategico riesca a forgiare un'opinione unitaria degli alleati riguardo a Mosca, ponendo le fondamenta per una cooperazione più sostanziale volta a realizzare l'obiettivo di fondo indicato nell'atto fondatore: creare «[...] in Europa uno spazio comune di sicurezza e stabilità, senza linee di divisione e sfere d'influenza che limitino la sovranità di alcun paese».

Questo assetto ideale del continente è però ancora ben lungi dall'essere realizzato e comunque alla sua attuazione è indispensabile il contributo della Russia, pertanto si osserva essere essenziale che essa venga coinvolta nelle iniziative atlantiche pur rassicurando tutti gli alleati sulla tutela della loro sicurezza e dei loro interessi, così come che il Consiglio Nato-Russia trovi una risposta alle

preoccupazioni di sicurezza di ambedue le parti e identifichi aree specifiche di azione congiunta. L'iniziativa di valutazione delle minacce e sfide comuni voluta dai presidenti Obama e Medvedev e attualmente in corso è un utile passo in questo senso, come anche il piano d'azione contro il terrorismo adottato dal Consiglio Nato-Russia nel 2008.

D'altro canto, superando le ragioni del proprio stesso sconcerto espresse in precedenza, gli esperti definiscono difficile prevedere quali potranno essere le politiche della Russia verso la Nato e suggeriscono che si debba stare in guardia per la possibilità che Mosca decida di muoversi in una direzione antagonistica.

L'Ucraina e la Georgia

Complementari a questa politica verso la Russia vengono definite le due *partnerships* con l'Ucraina e con la Georgia coordinate dalle rispettive commissioni Nato-Ucraina e Nato-Georgia, le quali devono farsi carico di problemi regionali di lunga data quali controversie etniche e insicurezza energetica. Il conflitto fra la Georgia e la Russia del 2008 viene definito uno dei più grandi fallimenti della struttura di *partnerships* dell'Alleanza, in esso infatti due *partners* hanno aperto le ostilità su questioni che sono rimaste irrisolte.

Si considera quindi essenziale che gli alleati impieghino i meccanismi di gestione delle crisi insieme alle commissioni di *partnerships* competenti per accertare e seguire gli sviluppi delle condizioni di sicurezza dei due paesi.

Nel concludere vengono ricordati i successi realizzati dalla Nato nella creazione di un ordine stabile e democratico nell'Europa centrale e l'importanza dell'azione delle forze atlantiche nell'impedire il consolidamento del controllo del terrorismo in Afghanistan.

Si afferma l'essenzialità della Nato, per le prospettive di stabilità internazionale e di pace in considerazione della coerenza della sua azione volta sin dalla sua costituzione a rafforzare la sicurezza internazionale, salvaguardare la libertà e promuovere il rispetto della legge.

Obiettivi che vengono definiti come non legati né ad una circostanza storica particolare né ad uno specifico avversario, ma ad esigenze permanenti che rimarranno in vigore fino a che la Nato potrà difenderli grazie all'unità dei suoi membri, al coraggio dei suoi cittadini e alla libera espressione della sua volontà collettiva.

La continuità degli ideali fondanti dell'Alleanza

In quest'ampia riflessione su quelli che dovranno essere i compiti e gli obiettivi della Nato nel prossimo decennio e oltre, vi è una rivendicazione di continuità, pur nell'impegno di adeguamento delle strutture e delle capacità dell'organizzazione alle sfide, ai rischi e ai pericoli di nuovo carattere e natura che possono minacciare le società occidentali, rese peraltro più vulnerabili proprio dall'accentuata complessità di funzionamento generata dal loro sviluppo.

Continuità evocata fin dalle prime considerazioni del rapporto con il riferimento agli ideali fondanti dell'Alleanza che sono riusciti a tenerla coesa per così lungo tempo e le hanno ottenuto la sua attuale positiva reputazione internazionale.

Ideali che sono enunciati nel preambolo del trattato di Washington che inizia con l'affermare la fede dei paesi firmatari nei principi e negli scopi delle Nazioni unite, il loro impegno a salvaguardare la libertà dei propri popoli mediante il rispetto del diritto, a promuovere la stabilità e il benessere nella regione dell'Atlantico del Nord ed infine a unire i loro sforzi per la difesa collettiva e per il mantenimento della pace e della sicurezza.

La stabilità è il primo successo dell'Alleanza ad essere rivendicato nel rapporto degli esperti, che si apre sottolineando come la Nato stia entrando nella seconda decade del XXI secolo, come indispensabile ed essenziale fattore di stabilità in un mondo incerto e imprevedibile.

L'esigenza di stabilità e l'impegno a mantenerla e a ricercarla vengono invocati ben più di venti volte nel testo, che in uno dei suoi passaggi si interroga su cosa debba intendersi per sicurezza e per aggressione, quale prevista dall'articolo 5 del trattato, nel nuovo contesto internazionale.

Il frequente ricorrere di questo nesso fra questi tre concetti di sicurezza, stabilità e aggressione rende utile una riflessione innanzi tutto sul fatto che la vera e piena sicurezza non è quella garantita dalla capacità di contrastare efficacemente una minaccia o di distruggerla al suo primo manifestarsi.

Questa era la concezione alla base della tradizionale politica di equilibrio di potenza praticata dalle cancellerie europee fin dagli albori dell'età moderna e ripetutamente fallita per il collasso di quell'equilibrio, faticosamente creato dai loro eserciti e dalle loro diplomazie, sotto la pressione delle nuove energie e potenzialità che si andavano formando grazie allo sviluppo economico e alle innovazioni tecnologiche di cui alcuni paesi riuscivano ad avvantaggiarsi maggiormente rispetto ai rivali.

Si trattava quindi di un equilibrio instabile perché fondato su una costrizione intrinsecamente limitata nel tempo a fronte di pulsioni al cambiamento radicate nelle coscienze dei popoli e in grado, come si visto anche di recente, di perpetuarsi attraverso i secoli, al di là della durata dell'egemonia della potenza garante dell'assetto contingente.

Stabilità imposta e stabilità sostenibile.

Una stabilità solida e durevole può essere solo quella che, utilizzando un termine piuttosto ricorrente in questo periodo, potremmo definire sostenibile, che si alimenti cioè da se stessa e non sia investita da potenti pulsioni per la sua alterazione.

Queste pulsioni tese a mettere in crisi gli assetti esistenti assumono spesso i caratteri di minaccia alla sicurezza delle comunità che su quegli assetti riposano e prosperano.

Una modalità tradizionale di contrasto alla minaccia è stata l'apprestamento di forze adeguate a porre in essere una efficace deterrenza nei confronti di coloro che aspirano ad alterare lo *status quo*, distruggendone la stabilità.

Questa strategia è stata impiegata con successo nel XIX secolo da parte della Nato, anche grazie alla particolare potenza distruttiva dell'arma nucleare e al senso di responsabilità dei dirigenti politici che ne disponevano, i quali sono sempre stati restii a prendere in seria considerazione la concreta emanazione di un ordine di immediato impiego.

Ma a parte i legittimi dubbi che le vicende dell'inizio di questo secolo ingenerano su una solida persistenza di questo etico senso di responsabilità, e di *self restraint* in alcuni di coloro che sono stati depositari del potere di impiegare queste armi; la considerazione di un periodo storico più esteso ci dice che la deterrenza opera fino al momento in cui l'avversario raggiunge una capacità offensiva, propria o frutto di alleanze sopravvenute, che lo mette in condizione di sfidare i garanti degli assetti esistenti e di tentarne l'alterazione a proprio favore con la forza.

Ciò ci induce ad osservare che la stabilità imposta con la forza è intrinsecamente illusoria, esposta com'è all'evoluzione delle tecnologie e delle capacità economiche degli attori che la sostengono o che la subiscono. In alternativa alla stabilità imposta e garantita dalla forza dovrebbe affermarsi la ricerca di una stabilità spontanea o meglio potremmo dire sostenibile, mutuando anche qui il termine largamente usato dagli ambientalisti e dagli studiosi della cooperazione allo sviluppo.

Per raggiungere una stabilità sostenibile si pone ancora un'esigenza di equilibrio, questa volta però non di potenza, ma piuttosto di interesse fra le esigenze contrastanti degli attori attivi sul teatro che si vuole stabile.

Un equilibrio non facile, ma individuabile attraverso lo strumento del diritto affinato dall'umanità attraverso i secoli, invocato dal trattato del 1949 e menzionato nel rapporto di cui ci stiamo occupando.

Il *casus foederis* e il diritto internazionale

Il diritto internazionale viene infatti evocato come criterio di comportamento nei confronti dei prigionieri e comunque dei detenuti presi in custodia delle forze della Nato. Analogamente la conformità al diritto internazionale viene raccomandata per ogni decisione relativa alle missioni da effettuarsi al di fuori dei territori dell'alleanza.

Sembra quindi archiviata la prassi infelice, adottata da alcuni governi all'inizio di questo secolo, di procedere ad un'applicazione selettiva delle norme di diritto internazionale vigenti a seconda della loro rispondenza agli intendimenti politici del momento.

Rimane comunque confermata l'interpretazione estensiva del *casus foederis* contemplato dal trattato di Washington con la riaffermazione della possibilità che le forze Nato effettuino missioni non rientranti nella casistica dell'articolo 5.

Per esse si porrebbe il quesito in merito al persistere della necessità dell'avallo da parte del Consiglio di sicurezza dell'azione effettuata così come previsto dal richiamo all'articolo 51 dell'Onu, menzionato nel testo dell'articolo 5 del trattato di Washington.

La centralità attribuita alla *partnership* con le Nazioni unite e il fatto che ad esse fanno riferimento le idee fondanti del trattato istitutivo, rispetto alle quali il rapporto si apre rivendicandone la continuità, non indurrebbe a ritenere che questo richiamo debba essere considerato superato.

Tanto più che la collaborazione con l'Onu viene definita essenziale per l'attuazione di quel *comprehensive approach* raccomandato per le future missioni Nato e considerato necessario per poter vincere anche la pace dopo aver vinto la "guerra" grazie alla positiva conclusione delle operazioni militari nelle aree oggetto di intervento.

L' 'Europa una e libera' e la Russia

Il teatro più importante in cui realizzare questa sfida è indubbiamente quello dell'Europa, i cui assestamenti subito dopo la fine della guerra fredda hanno provocato conflitti ed efferatezze caratteristici di epoche remote e inizialmente considerati, purtroppo a torto, irripetibili.

L'inatteso ritorno della storia nell'ultimo decennio dell'interminabile XX secolo ha fatto rievocare una formula già impiegata in passato per i rapporti fra la Russia e l'Occidente, quella dell'azione congiunta prevista dal *founding act* del 1997 e dall'accordo del 2002.

Un'ipotesi di lavoro già auspicata fin dagli anni della seconda guerra mondiale nei piani di *reconstruction* postbellica elaborati dai *new dealers* di Roosevelt, convinti della necessità di perpetuare, anche dopo la fine del conflitto, l'unità della coalizione della Nazioni unite ed in particolare dei tre maggiori alleati, Stati Uniti, Gran Bretagna e Unione Sovietica.

Così come quell'Europa 'una e libera' indicata come obiettivo di fondo dei due summenzionati accordi Nato-Russia era anche l'aspirazione della pianificazione postbellica di Washington, tesa a realizzare dopo la guerra un'Europa non suddivisa in zone d'influenza e non solcata da linee divisorie.

Altrettanto dicasi dell'indivisibilità della sicurezza europea su cui si sono sviluppati tutti i negoziati del primo dopoguerra volti a scongiurare un ulteriore conflitto globale, prodottosi poi proprio per l'abbandono di questo principio da parte delle cancellerie europee sul finire degli anni Trenta.

È questa dunque una linea politica, dalle antiche radici, di confronto e intesa con un paese che rappresenta l'altra metà dell'Europa, della sua estensione geografica e della sua cultura.

Essa viene riproposta dagli esperti Nato, come si è visto, non senza dubbi e ambivalenze. Il loro auspicio di un impegno costruttivo da ambo le parti dovrebbe essere volto a realizzare quella che abbiamo indicato come la preconditione di una stabilità sostenibile e cioè il raggiungimento di un equilibrio degli interessi e

una soluzione dei dubbi e delle insicurezze, che talvolta possono configurarsi come una lesione di interesse altrettanto destabilizzante di quella costituita da un danno materiale o di una minaccia concreta.

In questa prospettiva va collocato il senso dell'avvertenza, contenuta nel rapporto, che i paesi alleati pur perseguendo un obiettivo di cooperazione con la Russia stiano in guardia per la possibilità che essa decida di muoversi in una direzione antagonista.

Più o oltre che lo stare in guardia può essere utile porre in essere politiche volte a prevenire questa paventata inversione di tendenza della politica russa e far ricorso al metodo più idoneo a mantenere la stabilità del sistema europeo: interrogarsi sulle percezioni esistenti dei rispettivi interessi nelle cancellerie interessate, se ve siano che considerino i propri in condizione di sofferenza e quindi farsi carico del tentativo di ovviare a questa percezione evitando che si produca la rincorsa a quelle misure sempre più destabilizzanti ipotizzate dal ben noto *security dilemma* della teoria di relazioni internazionali.

Il punto d'arrivo dovrebbe essere il già citato equilibrio di interesse, che se correttamente individuato, potrebbe rendere realmente sostenibile la stabilità degli assetti europei.

Al *summit* di Lisbona del prossimo novembre la soluzione di questi quesiti.

Istituto Italo-Latino Americano (Iila)

L'Istituto Italo-Latino Americano è un organismo internazionale con sede in Roma di cui fanno parte l'Italia e le venti Repubbliche latinoamericane. Fondato nel 1966 su iniziativa del senatore Amintore Fanfani, esso ha come obiettivo istituzionale il rafforzamento delle relazioni economiche, scientifiche, culturali e di cooperazione dei paesi latinoamericani con l'Italia e, tramite l'Italia, con l'Europa. Fra le tante iniziative, di particolare rilievo sono:

- l'organizzazione delle *Conferenze nazionali Italia - America Latina e Caraibi*;
- l'allestimento del padiglione dell'America Latina presso la Biennale di Venezia e la presenza alla manifestazione di Roma *Più libri, più liberi*;
- la pubblicazione di volumi dedicati all'approfondimento delle tematiche di carattere economico nell'ambito della *Collana di Studi latinoamericani*;
- l'organizzazione del *Corso di perfezionamento in Affari europei per diplomatici latinoamericani e per funzionari in servizio presso organizzazioni latinoamericane*, in collaborazione con il Centro internazionale di formazione dell'Oil di Torino e con il sostegno del Ministero degli Affari esteri, della Regione Piemonte e di altri Enti economici piemontesi;
- l'organizzazione del *Corso di alta formazione in Studi latinoamericani*, in collaborazione con gli Atenei di Roma Sapienza, Roma Tre e Tor Vergata e di altre Istituzioni italiane e straniere.



Piazza Benedetto Cairoli, 3 – Palazzo Santacroce – 00186 Roma
Tel. 0039 06684921 – Fax. 0039 066872834
E-mail: info@iila.org