

Giuseppe Belardetti

Il vertice Nato di Strasburgo-Kehl: successi e prospettive

Lo scorso 4 Aprile, l'Alleanza Atlantica ha celebrato nelle città di Strasburgo in Francia e Kehl in Germania, il sessantesimo anniversario dalla firma del Trattato di Washington alla presenza dei 28 capi di stato e di governo dei paesi membri.

La decisione franco-tedesca di ospitare congiuntamente il vertice testimonia il rinnovato impegno europeo all'interno dell'Alleanza, al quale si accompagna il rilancio delle relazioni transatlantiche espresse dalla nuova amministrazione americana.

Oltre a qualificarsi come un vertice celebrativo, esso si è rivelato un utile momento di approfondimento interno riservato ai soli paesi membri, vecchi e nuovi, dell'Alleanza a differenza del precedente vertice di Bucarest 2008, che, invece, si era rivelato il più grande e il più *outreaching* di sempre.

La riaffermazione dei valori e dell'attualità del Trattato rappresenta, infatti, uno degli elementi di maggiore rilevanza del vertice. L'indivisibilità della sicurezza euro-atlantica e il ruolo della Nato quale foro essenziale di consultazione sui temi della sicurezza vengono ribaditi fin dalle prime

righe della Dichiarazione Finale.

Tuttavia, risulta altrettanto chiara la necessità di garantire all'interno dell'Alleanza un'equa distribuzione dei rischi e delle responsabilità, di rendere le sue strutture più efficaci ad affrontare le nuove minacce e sfide del XXI secolo, nonché di rafforzare la cooperazione con altre organizzazioni internazionali, in primis Nazioni Unite e Unione europea, nel rispetto delle reciproche competenze.

I successi

Il processo di stabilizzazione e ricostruzione in Afghanistan, attraverso la missione Nato, ricopre un ruolo prioritario tra gli impegni strategici dell'Alleanza. Nonostante i significativi progressi che il paese è riuscito ad ottenere negli ultimi anni, molto rimane ancora da fare per garantire la sicurezza, promuovere la governabilità e favorire la ricostruzione e lo sviluppo del paese. Nel vertice di Strasburgo-Kehl è stato deciso di incrementare l'assistenza nell'addestramento delle Forze armate e di polizia del paese, di promuovere un maggiore dialogo con i paesi confinanti, in primis il Pakistan, e di favorire il raggiun-

N. 129 - APRILE 2009

Abstract

NATO 2009 Summit represented an historical occasion for celebrating the Alliance's 60th Anniversary and for reflecting over the XXI Century's threats and challenges that NATO has to tackle. Afghanistan remains a crucial test for NATO and recent troops increase demonstrate Alliance solidarity and long term commitment to the country.

The indivisibility of Euro-Atlantic security requires the Alliance to meet the threats and challenges of the XXI century: terrorism, proliferations of weapons of mass destruction, cyber attacks. Energy security, climate changes and failed states may have a negative impact as well.

NATO open door policy has been reaffirmed for those countries who contribute to international peace and security. Cooperation with other international actors, UN, EU, Russian Federation and partner countries is defined as indispensable.

Albania and Croatia joining of NATO shows the development that Western Balkans have undergone and testify the chances for further Euro-Atlantic integration.

NATO's Defense Planning process must enable Allies to deliver more deployable, sustainable, interoperable and thus usable forces.

Giuseppe Belardetti è ricercatore presso il Comitato Atlantico Italiano e Presidente della Youth Atlantic Treaty Association.

gimento degli obiettivi della "Strategia di Sviluppo Nazionale dell'Afghanistan" promossa dal governo di Kabul in collaborazione con la comunità internazionale.

I principi guida della visione strategica della missione Isaf (impegno di lungo periodo, leadership afgana, approccio regionale e onnicomprensivo) sono stati quindi riaffermati e sostenuti da un ulteriore incremento di 5.000 unità rispetto alle circa 58.000 già presenti. Queste truppe contribuiranno alla sicurezza dei processi elettorali dell'agosto e settembre 2009 e all'addestramento delle Forze armate afgane, tramite la creazione di una Nato *Training Mission* nel paese, sul modello di quanto già sviluppato con successo in Iraq sotto la leadership italiana.

L'ingresso di due nuovi membri, Albania e Croazia e la piena partecipazione della Francia nella struttura militare, rappresentano due importanti successi, che sono passati quasi inosservati agli occhi dei media.

Soprattutto nei Balcani, l'ingresso di Croazia e Albania dimostra come gli sforzi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo promossi dalla comunità internazionale abbiano portato a dei risultati inaspettati per la rapidità con cui sono stati raggiunti. Il processo di adesione dei due paesi balcanici sancisce un ulteriore passo in avanti verso l'integrazione nelle strutture euro-atlantiche dei Balcani occidentali.

Tale processo si avvia sostanzialmente a conclusione

anche per l'ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, non appena la risoluzione della disputa bilaterale sul nome costituzionale del paese permetterà di sbloccare il veto del governo greco. Importanti passi in avanti sono stati compiuti dal Montenegro, il quale ha finalizzato il suo *Individual Partnership Action Plan* (Ipap) e dalla Serbia, con la quale è stato attivato un *Individual Partnership Programme*. Nonostante i progressi della Bosnia Erzegovina nello sviluppo del proprio Ipap, dal vertice sono emerse le preoccupazioni di quanti temono «la retorica della politica e le continue scelte che limitano i processi di riforma in corso»¹ nel paese.

L'Alleanza ha rinnovato la propria *open door policy*, pur tuttavia ricordando ai paesi che volessero aderire alla Nato che essi dovranno poter contribuire alla sicurezza e alla stabilità comuni. L'ingresso di Ucraina e Georgia, già sancito dalla dichiarazione finale del vertice di Bucarest e riaffermato al vertice dei ministri degli Esteri di dicembre, è stato ulteriormente confermato e richiederà ai due paesi importanti sforzi sulla strada delle riforme e della stabilizzazione.

La determinazione a garantire la stabilità e la sicurezza in tutta Europa e la volontà di aprire la strada, sia a nuovi membri dell'ex blocco sovietico sia a partenariati con i paesi vicini, ha portato allo sviluppo di programmi di cooperazione e dialogo modulati sulla base di esigenze indivi-

duali o sulle prospettive regionali. Già nella prima metà dagli anni Novanta, venne creato un Consiglio di Cooperazione Nord Atlantico, ora Consiglio del Partenariato Euro-Atlantico, e venne sviluppato il Partenariato per la Pace, un programma di cooperazione bilaterale tra la Nato e i paesi partner finalizzato a favorire i processi di stabilizzazione e a promuovere la consultazione sui temi della sicurezza.

Analoghi programmi sono stati sviluppati con i paesi della sponda sud del Mediterraneo, tramite il Dialogo Mediterraneo del 1994, e con i paesi arabi del Golfo Persico, tramite l'Iniziativa di Cooperazione di Istanbul del 2004.

Questi partenariati si basano sull'elaborazione di programmi mirati in base alle specifiche esigenze dei 25 paesi partner, favorendo un costante dialogo con le istituzioni politiche e militari della Nato. Lo spirito di compartecipazione e di co-decisione che anima tali iniziative ha permesso di elaborare approcci di carattere multilaterale o bilaterale e favorire cooperazioni rafforzate in specifici settori scelti all'unanimità.

La piena partecipazione della Francia all'interno della struttura militare dell'Alleanza è in linea con la volontà francese di partecipare a pieno titolo a quel processo decisionale politico e militare che già nei fatti vede le Forze armate francesi, schierate, ad esempio, nei Balcani e in Afghanistan. La Francia, infatti, contribuisce alle missioni Nato con circa 5000 militari e a seguito della decisione dell'Alleanza di accettare la

¹ *Strasbourg-Kehl Summit Declaration*, §26.

sua proposta di rientro, essa torna ad essere presente in tutti i comitati Nato, eccezion fatta per il *Nuclear Planning Group*. Numerose fonti affermano che un Ufficiale francese sarà assegnato a posti di comando presso il *Joint Command* di Lisbona e l'*Allied Command Transformation* di Norfolk. Il *Joint Command* di Lisbona, uno dei tre Comandi Operativi dell'Alleanza, è responsabile del comando e controllo della *NATO Response Force* a livello operativo, della costituzione e mantenimento delle *Sea Based Joint Task Forces* e del dialogo militare con i paesi del Partenariato per la Pace e del Dialogo Mediterraneo. L'ipotesi di assunzione di posizioni di comando nelle due sopraccitate componenti militari integrate ha favorito il superamento di alcune resistenze parlamentari, pur non evitando al governo Sarkozy di ricorrere ad un voto di fiducia al fine di assicurarsi la della maggioranza parlamentare.

Le relazioni tra la Nato e l'Unione europea dovrebbero ricevere nuovo impulso, sia a seguito della ormai piena partecipazione della Francia in entrambe le organizzazioni, sia per le decisioni emerse nel corso del vertice. Alla luce della Dichiarazione di Strasburgo-Kehl, infatti, le relazioni Nato-Ue si inquadrano «all'interno di un'ottica di valori e interessi strategici condivisi»², come dimostra la collaborazione già esistente in materia di lotta al terrorismo, pianificazione delle emergenze civili e sviluppo di capacità militari. La garanzia che «le

relazioni tra Nato e Ue siano una partnership strategica realmente funzionante»³, richiedono tuttavia una maggiore coesione e collaborazione tra i principali paesi contributori dell'Unione Europea. La Politica Europa di Sicurezza e Difesa deve necessariamente svilupparsi secondo principi di complementarità e *mutually reinforcing* con la Nato, al fine di sviluppare capacità sul piano dell'interoperabilità ed economie di scala.

Nel corso del vertice, inoltre, i capi di stato e di governo hanno raggiunto un consenso unanime sul nuovo Segretario Generale. L'attuale primo ministro danese, Anders Fogh Rasmussen, dal 1° agosto 2009 sostituirà l'olandese Jaap de Hoop Scheffer dopo cinque anni di guida dell'Alleanza.

Le prospettive

«Il dialogo e la cooperazione tra la Nato e la Russia sono importanti ai fini della nostra capacità di affrontare congiuntamente le comuni sfide e minacce alla sicurezza»⁴, hanno dichiarato i capi di stato e di governo. Il conflitto russo-georgiano dell'agosto 2008 aveva interrotto il dialogo sviluppatosi dal vertice di Pratica di Mare (maggio 2002) attraverso il Consiglio Nato-Russia. Nel Consiglio, i paesi membri della Nato e la Russia siedono a livello paritario e dialogano su un ampio spettro di programmi, che spazia

dalla lotta contro il terrorismo alle iniziative di non proliferazione e alla riforma del settore sicurezza.

Lo scorso 5 marzo la decisione di riattivare il Consiglio Nato-Russia è stata ufficializzata dai ministri degli Esteri riuniti in Consiglio Atlantico e s'inquadra nella volontà di rilanciare il dialogo politico e la cooperazione pratica con la Federazione Russa, pur nelle rispettive divergenze di fondo.

Nel corso del vertice si è cercato di delimitare alcune – sebbene ancora vaste – aree tematiche all'interno delle quali far lavorare i comitati responsabili dello sviluppo della cooperazione. La stabilizzazione in Afghanistan, il controllo degli armamenti, il disarmo, la non proliferazione delle armi di istruzione di massa e dei loro mezzi di trasporto, la gestione delle crisi, la lotta contro il narcotraffico e la pirateria dovrebbero essere le principali aree di dialogo politico e cooperazione pratica.

Il riavvicinamento con la Russia ha riguardato anche ulteriori e specifici capitoli, quali i programmi di difesa missilistica e l'aggiornamento dei trattati sulla Non-Proliferazione Nucleare (Nnpt) e sulle Forze Convenzionali in Europa (Cfe), senza però dimenticare di criticare le misure unilaterali intraprese dalla Federazione Russa nel corso dell'ultimo anno, in violazione delle risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dei principi dell'Osce.

Per quanto concerne la difesa missilistica, emerge una sostanziale differenza tra il linguaggio utilizzato nel prece-

² *Ibidem*, §20.

³ *Declaration on Alliance Security*, §5.

⁴ *Strasbourg-Kehl Summit Declaration*, cit., §33.

dente vertice Nato di Bucarest (aprile 2008) e i toni più "integrazionisti" utilizzati nella Dichiarazione di Strasburgo. In quest'ultima si afferma da un lato la necessità di «continuare ad approfondire tutte le implicazioni e risvolti del programma»⁵, dall'altro si propone alla Russia di approntare misure di *confidence-building* e trasparenza.

Inoltre, sia a Strasburgo che a Praga – durante l'annuale vertice Ue-Us, il presidente Obama si è fatto promotore di una politica di eliminazione delle armi nucleari, sperando verosimilmente di giungere ad un primo compromesso nel corso della Conferenza sull'aggiornamento del Trattato di Non proliferazione prevista per il 2010.

Il trattato sulle Forze Convenzionali in Europa costituisce il perno per la sicurezza e la stabilità del continente europeo. La Russia, che lo aveva ratificato sin dalla sua entrata in vigore nel luglio 1992, ha notificato a giugno 2007 l'intenzione di sospendere la propria adesione al trattato, nel corso di un progressivo scontro di natura politica con i paesi europei e gli Stati Uniti, con una mossa interpretata da molti come un ritorno alla politica di potenza e di sfere d'influenza.

Il progressivo e rapido mutamento delle minacce alla stabilità e alla sicurezza internazionale rende necessario un costante aggiornamento delle priorità che la Nato è chiamata ad affrontare. La risposta al terrorismo internazionale rappresenta ancora oggi uno

degli ambiti principali della cooperazione transatlantica. Pur riaffermando la condanna verso tutti gli atti di terrorismo e la necessità di intensificare gli sforzi per impedire ai terroristi di tornare a colpire, i capi di stato e di governo hanno riconosciuto i progressi raggiunti nel Mediterraneo tramite l'operazione *Active Endeavour*. Unica operazione ex articolo 5 ancora in atto, *Active Endeavour* garantisce la libera circolazione nel bacino del Mediterraneo scortando convogli mercantili o effettuando controlli e ispezioni. L'esperienza nel pattugliamento marittimo ha fatto sì che le Nazioni Unite si rivolgessero alle forze marittime dell'Alleanza per proteggere i convogli umanitari che, transitando nel Golfo di Aden, sono oggetto di dirottamento da parte di corsari.

Per quanto concerne le capacità militari di cui la Nato è chiamata a dotarsi, la *NATO Response Force* (Nrf) rappresenta il fulcro per la trasformazione e l'interoperabilità delle Forze Alleate. Creata nel novembre del 2003, la Nrf ricevette la "full operational capability" al vertice di Riga del novembre 2006 arrivando a comprendere fino a 25000 uomini. In considerazione degli importanti impieghi operativi, dall'Afghanistan ai Balcani, numerosi paesi non hanno potuto mantenere i loro impegni nei processi di generazione delle forze e rotazione per la Nrf. Nella dichiarazione di Strasburgo-Kehl si richiede, pertanto, ai ministri della Difesa di approntare quelle misure che permetteranno alla Nrf di essere maggiormente dispiegabile, sostenibile, interope-

rabile e quindi utilizzabile sui teatri operativi.

L'Alleanza, inoltre, intende continuare il processo di acquisizione di mezzi da trasporto tattico, elicotteri e sistemi integrati di sorveglianza terrestre al fine di garantire economie di scala e condivisione dei costi.

Unitamente alla Dichiarazione Finale, i capi di stato e di governo hanno approvato una *Dichiarazione sulla Sicurezza Atlantica* la quale fornisce le linee guida che indirizzeranno i lavori per la prossima stesura di un nuovo Concetto Strategico. Il Concetto Strategico è un documento che enuncia i principi e le valutazioni strategiche riguardanti il futuro ruolo dell'Alleanza. Per continuare ad assolvere la stessa missione di sessant'anni fa, cioè proteggere libertà, democrazia e stato di diritto, nonché per far fronte alle minacce del presente e alle sfide del futuro, la Nato necessita di nuovi strumenti e nuove capacità.

Un comitato di esperti guidato dal Segretario Generale si occuperà dello sviluppo del nuovo Concetto Strategico che verrà adottato in un vertice da tenersi in Portogallo verosimilmente nel 2010. La volontà di coinvolgere esperti e decisori politici in questo processo, tra cui l'Atlantic Treaty Association e l'Assemblea Parlamentare Nato, così come la necessità di comunicare il ruolo, le missioni e gli obiettivi dell'Alleanza alle nuove generazioni, sottolinea il ruolo costruttivo che «la comunicazione strategica può avere nel contribuire al

⁵ *Ibidem*, §53.

raggiungimento degli obiettivi politici e militari»⁶.

L'Alleanza si trova oggi ad affrontare nuove minacce e sfide alla sicurezza, che sono sempre più globali e diversificate. Si continua ancora a dibattere se e quale ruolo la Nato debba avere nell'affrontare i rischi derivanti dal cambiamento climatico, dall'inquinamento o dal riscaldamento globale, quanto piuttosto se sia opportuno occuparsi della stabilizzazione degli stati falliti o della protezione delle infrastrutture critiche.

La Dichiarazione sulla Sicurezza Atlantica attribuisce al terrorismo, alla proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori e agli attacchi cibernetici lo status di minacce globali, confermando un rinnovato impegno della Nato in questi settori.

I capi di stato e di governo hanno, altresì, ritenuto che la sicurezza energetica, i cambiamenti climatici e l'instabilità degli Stati falliti possono avere un impatto negativo sulla sicurezza dell'Alleanza; in tal senso la Nato è chiamata a fornire un "valore aggiunto" ad iniziative coordinate in un contesto che tenga conto delle specificità e delle risorse di ogni organizzazione internazionale.

È di particolare rilievo, inoltre, l'enfasi attribuita alla sicurezza cibernetica e alla volontà dell'Alleanza di migliorare le strutture esistenti (*Cyber Defense Management Authority*) e i processi decisionali che le guidano (*Policy on Cyber Defense*), avviandosi a rico-

noscere ai sistemi di sicurezza informatica un ruolo infrastrutturale.

Il nuovo Concetto Strategico, tuttavia, potrà trovare forza se saprà guardare alle sfide del futuro forte delle lezioni della storia e indicando le opzioni per affrontare efficacemente le sfide del futuro. Proprio come è avvenuto nel vertice di Strasburgo-Kehl.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici

- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Emergenze e Affari Umanitari
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it

Per informazioni:
ispi.policybrief@ispionline.it
ispi.policybrief1@ispionline.it

© ISPI 2009

⁶ *Ibidem*, §16.