

Andrea Carati

La Nato dopo il summit di Bucarest: ancora alla ricerca di un ruolo?

Il recente summit della Nato a Bucarest ha riproposto i temi e i problemi a cui si trova di fronte l'alleanza a partire almeno dal 2001. Non poteva essere altrimenti data la natura e l'ampio ventaglio di sfide politiche e strategiche alle quali sono sottoposte le relazioni transatlantiche.

Dietro ai principali temi in agenda nel summit¹ sono infatti leggibili le principali divisioni all'interno della Nato. Sul versante delle operazioni, il dibattito sull'Afghanistan e sul Kosovo (nel quale la presenza Nato sarà indispensabile dopo la dichiarazione di indipendenza) ha riproposto le diverse sensibilità e gli impegni da parte degli alleati. Sul versante dell'allargamento, al consenso circa il perfezionamento dell'ingresso di Croazia e Albania², si è contrapposto l'incerto futuro del processo di ingresso di Ucraina e Georgia, alle quali per ora è negata la procedura formale di ingresso nel Map (*Membership Action Plan*). Sul punto, la distanza fra Stati Uniti e i maggiori alleati europei non poteva essere più ampia. Infine,

anche sul versante della trasformazione delle strutture e delle *capabilities*, il summit ha celato a fatica l'eterogeneità degli sforzi e i gap militari fra gli alleati.

Lo stato di salute della Nato, inoltre, si inserisce in una più ampia fase delle relazioni transatlantiche non particolarmente favorevole. La guerra in Iraq ha prodotto profonde divisioni, solo parzialmente rucucite, fra gli Stati Uniti e i loro alleati europei. Nei confronti dell'Iran, mentre l'Europa sembra impegnata nel ruolo di mediatore fra Washington e Teheran, gli Stati Uniti assumono un atteggiamento sempre più assertivo. Il conflitto israelo-palestinese genera posizioni contrastanti e in qualche occasione opposte. La Cina, sul piano delle sfide alla sicurezza, è percepita in maniera del tutto diversa dalle due sponde dell'Atlantico. E anche in Afghanistan, dove si registra una convergenza almeno sulle priorità strategiche di fondo, gli sforzi dei contingenti europei sono continuo oggetto di critica da parte americana. In sintesi, all'Europa si chiede insistentemente di cominciare a pensare strategicamente laddove agli Stati Uniti è richiesto di agire multilateralmente³.

³ L. FREEDMAN, *The Transatlantic Agenda: Vision and Counter-Vision*, in «Survival», 47, 2005-06, 4, pp. 19-38.

N. 81 – APRILE 2008

Sintesi

Il summit della Nato tenutosi il 2-4 aprile a Bucarest si è rivelato in buona misura in continuità con i summit precedenti. Le divisioni fra Stati Uniti e alleati europei in materia di allargamento si sono accompagnate ad alcuni temi ricorrenti degli ultimi anni: l'impegno nelle missioni – soprattutto in Afghanistan ma anche nei Balcani – e la prosecuzione della “trasformazione” dei mezzi militari e operativi dell'alleanza.

Nonostante l'insistita sottolineatura circa la nuova fase della Nato, l'alleanza sembra trovarsi ancora nel mezzo di una lunga transizione cominciata con la fine della guerra fredda. Se da un lato, la Nato rimane ancora oggi l'agenzia di sicurezza multilaterale più credibile ed efficace, dall'altro permangono elementi di crisi al suo interno e tensioni nel suo rapporto col sistema internazionale.

La revisione del suo ruolo strategico, le aspirazioni alla sicurezza collettiva, il ventaglio di compiti a cui è chiamata a rispondere e il controverso rapporto fra gli Stati Uniti e gli altri alleati rimangono le questioni più delicate. La Nato esce dunque dal summit di Bucarest con di fronte a sé le maggiori sfide del dopo guerra fredda ancora intatte.

Andrea Carati è Research Fellow ISPI e collabora con la cattedra di Relazioni internazionali all'Università degli studi di Milano.

¹ Si veda sull'agenda del summit: J. DE HOOP SCHEFFER, *Bucharest: A Milestone in NATO's Transformation*, Marzo 2008, www.nato.int/docu/review/2008/03/ART3/EN/index.htm; J. DE HOOP SCHEFFER, *On to the Next Phase*, in «International Herald Tribune», 3/4/08.

² Sull'ingresso della Macedonia ha prevalso la contrarietà della Grecia.

Nondimeno, la Nato rimane l'agenzia di sicurezza multilaterale più credibile dell'attuale sistema internazionale, la vicinanza culturale fra Stati Uniti e alleati europei è tuttora solida e, soprattutto, tanto dalla prospettiva americana quanto da quella europea non si presentano – sul piano degli allineamenti internazionali – realistiche alternative all'Alleanza atlantica. A questo va aggiunto che la Nato fin dalle sue origini è stata abituata a vivere fasi di crisi: la crisi di Suez del '56, le divisioni rispetto al conflitto israelo-palestinese dal '67 in poi, la vicenda degli euro-missili, la fine del confronto bipolare. Alcuni osservatori infatti hanno sottolineato come la storiografia sulla Nato sia segnata da una vera e propria "sindrome della crisi" per cui ogni crisi è sempre peggiore di quella immediatamente precedente e preluderebbe allo scioglimento dell'alleanza⁴.

Da un lato dunque la Nato si trova di fronte ad uno scenario e a sfide indiscutibilmente nuovi e problematici, dall'altro essa può contare su una radicata omogeneità politico-culturale oltre che su una non trascurabile capacità di mobilitare risorse e mezzi. Questa ambivalenza si traduce – come è emerso negli ultimi anni e nel summit di Bucarest – in una serie di tensioni politiche e strategiche che percorrono l'alleanza: anzitutto nel suo sforzo di riadattamento per aggiornarsi al nuovo contesto internazionale, ma anche nelle sue

aspirazioni di sicurezza collettiva, nel suo approccio comprensivo che prevede tanto missioni quasi civili di *institution building* quanto operazioni di anti-terrorismo e, infine, nel rapporto controverso fra l'alleato incomparabilmente più forte e gli altri alleati.

Dal confronto bipolare agli aggiornamenti post-11 settembre

Le origini dell'Alleanza atlantica sono senza ombra di dubbio difensive. Il soggetto da difendere nei suoi primi quarant'anni è stata l'Europa e la minaccia da cui difendersi l'Unione Sovietica. La Nato ha mostrato una stretta coerenza con la struttura del sistema internazionale nella sua forma bipolare con ai vertici le due superpotenze circondate dalle rispettive sfere di influenza. Essa coincideva con il sistema di difesa di uno dei due blocchi e questa saldatura con la distribuzione internazionale del potere le ha fornito coesione politica e strategica. La semplificazione del sistema bipolare, in altri termini, ha garantito alla Nato gli elementi essenziali che rendono solida un'alleanza: un interesse comune fra i suoi membri, una strategia condivisa e i mezzi per perseguirla (grazie al contributo della superpotenza americana). Queste condizioni spiegano in buona parte la longevità della Nato e la sua efficacia nel sistema della guerra fredda. Da un punto di vista strategico dunque, dalla sua nascita e per il periodo più lungo della sua esistenza, la Nato è stata un'alleanza difensiva, concentrata sul contenimento della preponde-

ranza delle forze convenzionali sovietiche in Europa, quindi statica e reattiva, ossia preparata ad una invasione di massa a cui opporre una difesa su larga scala.

La fine della guerra fredda ha imposto un cambiamento radicale dell'alleanza: un ripensamento al suo ruolo nel nuovo sistema internazionale, una revisione delle sue priorità strategiche e un aggiornamento dei mezzi di cui dotarsi per rispondere alle nuove sfide. Nel dopo guerra fredda si possono individuare due fasi di questo processo di adattamento al nuovo scenario internazionale: un primo periodo negli anni Novanta legato essenzialmente all'esperienza della Nato nei Balcani e una fase, attualmente in corso, stimolata dai cambiamenti post-11 settembre 2001.

Il primo aggiornamento successivo alla fine della guerra fredda è avvenuto in relazione al coinvolgimento della Nato in Bosnia a partire dal 1993, al fianco e poi in sostituzione, della missione Onu (*United Nation Protection Force*). Nei Balcani l'alleanza inaugurava un interventismo *out of area*: benché sempre su territorio europeo l'intervento superava le linee geopolitiche fissate dalla guerra fredda. Ma soprattutto la Nato si allontanava dalla sua postura strettamente difensiva-reattiva per intervenire "attivamente" nei conflitti civili della ex-Jugoslavia proponendosi come forza di *peace enforcing*, *peace keeping* e in seguito di *state building*⁵.

⁴ W.J. THIES, *Was the Invasion of Iraq Nato's Worst Crisis Ever? How Would We Know? Why Should We Care?*, in «European Security», 16, 2007, 1, pp. 29-50.

⁵ D.S. YOST, *Nato and the Anticipatory Use of Force*, in

Con le missioni successive agli accordi di Dayton (for-*Implementation Force* e Sfor-*Stabilization Force*) e ancor di più con l'intervento in Kosovo nel 1999 (Kfor-*Kosovo Force*), la Nato si è candidata come credibile ed efficace forza di stabilizzazione. Al fianco delle missioni Onu, e poi di quelle dell'Unione europea, il nuovo ruolo della Nato sembrava convergere dunque in quello di *nation builder*⁶. Lo scenario immediatamente successivo alla guerra fredda, segnato dalla proliferazione di conflitti civili e dei *failed states*, unito all'efficacia degli interventi Nato nei Balcani ha contribuito a rafforzare l'idea che il nuovo ruolo della Nato coincidesse essenzialmente con quello di forza di stabilizzazione.

Gli attentati dell'11 settembre, la guerra al terrorismo lanciata dall'amministrazione Bush e il profilarsi di nuove minacce internazionali hanno investito l'Alleanza imponendole un ulteriore ripensamento. Dopo gli attentati, gli alleati fanno ricorso per la prima volta nella sua storia all'articolo 5 del Trattato nord-atlantico – secondo il quale un attacco armato a uno dei membri è da considerarsi un attacco contro tutti gli alleati – ma paradossalmente l'alleanza non viene coinvolta nella guerra in Afghanistan. Proprio nel momento in cui, dal punto di vista formale, la Nato è chiamata all'azione essa viene marginalizzata. Gli Stati Uniti lanciano la guerra

contro il regime dei talibani e le basi terroristiche di al-Qaeda decidendo di garantirsi libertà di azione, rapidità decisionale ed evitare le strettoie istituzionali dell'alleanza. L'intervento militare, per il tipo di minaccia che vuole contrastare, necessita di un fitto lavoro di intelligence, flessibilità, rapidità di proiezione delle forze, armi di precisione e la Nato non è attrezzata per questo tipo di azioni.

La reazione della Nato al nuovo contesto, seguito all'11 settembre e alla guerra al terrorismo, è partita al summit di Praga del 2002; i summit successivi – a Istanbul nel 2004, a Riga nel 2006 e a Bucarest nel 2008 – si sono rivelati in continuità con esso. A Praga vengono prese due decisioni importanti: da un lato si decide di avviare una forte semplificazione della struttura di comando, dall'altro viene concepita la formazione di una forza di reazione rapida.

Il principale risultato della revisione del sistema decisionale è l'accentramento di tutte le responsabilità operative ad un unico comando: l'*Allied Command for Operations* (ACO), che ha sede a Mons, in Belgio. A questo si accompagna l'*Allied Command for Transformation* (ACT), con sede a Norfolk, in Virginia. Il primo centralizza la struttura di comando in sede operativa, il suo scopo è ridurre le sovrapposizioni, le incertezze e i conflitti di competenze nei processi decisionali per poterli semplificare e velocizzare. Il secondo invece è responsabile – ma ha evidentemente anche il compito di coordinare – delle tra-

sformazioni dell'alleanza sul piano militare⁷.

La seconda importante decisione di Praga, la più significativa sul piano militare presa dall'Alleanza nel dopo guerra fredda, riguarda la nascita della *Nato Response Force* (Nrf). Essa risponde alla necessità di far uscire l'alleanza da una postura solamente reattiva e centrata su un impiego massiccio di forze di difesa – ritagliate sulla protezione dell'Europa occidentale. La Nrf è una forza tecnologicamente avanzata, flessibile, dispiegabile su teatri anche lontani. Essa inoltre si distingue per la sua interoperatività fra forze di terra, dell'aviazione e della marina⁸. La logica che sostiene la Nrf riguarda la capacità di rispondere alle nuove minacce internazionali – di natura terroristica, la fragilità dei *failed states*, i conflitti civili – in tempi rapidi e potenzialmente ovunque. Per rispondere a queste esigenze la Nrf si basa su un nuovo equilibrio fra la forza (capacità di sostenere combattimenti ad alta intensità) e velocità di dispiegamento (capacità di proiezione nei teatri di instabilità in pochi giorni).

Queste trasformazioni, come forza di stabilizzazione negli anni Novanta e come reazione all'11 settembre, hanno sottoposto la Nato a forti tensioni. Non è immaginabile infatti che un'alleanza con un altissimo grado di istituzionalizzazione e che per qua-

«International Affairs», 83, 2007, 1, pp. 39-68.

⁶ J. DOBBINS, *New Directions for Transatlantic Security Cooperation*, in «Survival», 47, 2005-06, 4, pp. 39-54.

⁷ J.L. JONES, *Transforming NATO's Military Structures*, in «Nato Review», Istanbul Summit Special 2004, <http://www.nato.int/docu/review/2004/istanbul/2004-istanbul-e.pdf>.

⁸ *Ibidem*, pp. 57-58.

rant'anni ha svolto un compito difensivo e statico possa trasformarsi, sia sul piano organizzativo sia sul piano militare, con facilità. Le resistenze interne dovute alle diverse sensibilità degli stati membri, la diversificazione delle sfide a cui l'alleanza è chiamata a rispondere dopo il collasso dell'Unione Sovietica e i gap tecnologico-militari fra gli alleati (acuiti dalla sofisticatezza delle armi e dei mezzi richiesti) hanno reso questi processi di adattamento al nuovo contesto internazionale lenti e faticosi. Nonostante le novità della Nrf e dello snellimento della catena di comando infatti l'Alleanza non sembra ancora all'altezza delle nuove sfide internazionali e tanto meno mostra una unità di intenti fra i suoi membri. Da questo punto di vista l'esperienza in Afghanistan – la più importante missione dell'alleanza e nella quale è coinvolta la sua credibilità – ha mostrato una forte differenziazione negli impegni degli alleati sul campo e dei limiti sotto il profilo dei mezzi a disposizione⁹.

La Nato e le tentazioni della sicurezza collettiva

L'Alleanza atlantica a partire dalla fine della guerra fredda si è esposta ad un'altra

⁹ *Riga Summit Declaration*, Nato Online Library, www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150e.htm; *Nato Boosts Efforts in Afghanistan*, Nato Update, www.nato.int/docu/update/2006/11-november/e1128a.htm; J. DE HOOP SCHEFFER, *Speech at the 44th Munich Conference on Security Policy*, 02/09/2008, www.securityconference.de; J. DE HOOP SCHEFFER, *Bucharest: A Milestone in NATO's Transformation*, cit.

tensione: l'aspirazione a diventare una comunità di sicurezza collettiva. Ciò che distingue, sotto il profilo della logica, ma anche sotto il profilo delle politiche, un'alleanza da un progetto di sicurezza collettiva (come l'Onu) è la natura particolaristica della prima rispetto al principio universalistico a cui risponde il secondo. Le alleanze si distinguono per il loro carattere esclusivo, esse si fondano sempre su una qualche forma di discriminazione fra chi fa parte dell'alleanza e chi sta fuori. L'unità delle alleanze, ciò che le rende coese ed efficaci, dipende dal fatto che la pace che vogliono garantire al loro "interno" dipende da un conflitto con un nemico "esterno"¹⁰. L'orizzonte della sicurezza collettiva, all'opposto, è quello del principio universalistico, inclusivo, la cui unità dipende dalla comune appartenenza ad un contesto politico-istituzionale comune. La dicotomia fra "pace interna-guerra esterna" non è contemplato dalla sicurezza collettiva, nella quale la pace è un bene indivisibile e ogni conflitto è gestito come conflitto interno.

Se è vero che la Nato è rimasta indiscutibilmente una alleanza tradizionale durante la guerra fredda e in buona parte lo rimane ancora oggi, è altrettanto vero che negli ultimi quindici anni ha acquisito elementi tipici della sicurezza collettiva. Da questo punto di vista il summit di Bucarest – con l'invito formale a Croazia e Albania da un lato e le

¹⁰ A. COLOMBO, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano 2001, pp. 33-37.

volontà, seppur rimandate, di invito a Georgia ed Ucraina – è in continuità con le politiche inclusive dell'alleanza degli ultimi anni.

L'approccio verso la sicurezza collettiva da parte della Nato è rintracciabile in un cospicuo insieme di iniziative che i vertici della Nato hanno deliberatamente e coerentemente perseguito dalla fine della guerra fredda. Il primo passo in questa direzione è stata la *Partnership for Peace* (Pfp) lanciata nel 1994 che ha aperto l'alleanza alla cooperazione su un piano bilaterale con paesi non-membri. L'orizzonte geografico di riferimento era l'Europa orientale che si è progressivamente svincolata dall'influenza sovietica prima e da quella russa poi. La Pfp si è intensificata, divenendo un forum di cooperazione più comprensivo che ha superato la sua iniziale natura bilaterale, all'interno dell'*Euro-Atlantic Partnership Council* istituito nel 1997.

L'orizzonte geografico delle politiche di inclusione si è allargato anche ad aree diverse dall'Europa. Il *Mediterranean Dialogue* – lanciato nel 1994 – ha aperto un tavolo di confronto fra Nato e paesi con interessi strategici nel Mediterraneo: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

Nel 1997 e nel 2002, oltre alle politiche di allargamento, la Nato ha aperto due importanti canali di cooperazione con l'Ucraina (*Nato-Ukraine Commission*) e con la Russia (*Nato-Russia Council*). Nel 1999 è stata lanciata la *South East Europe Initiative*, orientata all'inclusione e alla cooperazione fra la Nato e i

principali attori politici nei Balcani.

Nel marzo 2004 sette nuovi paesi entrano nella Nato – Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia. Nel summit di Riga del 2006 i vertici dell'alleanza dichiarano che non sarà l'ultimo allargamento e in agenda per il summit di Bucarest c'è l'invito ad altri tre paesi: Croazia, Albania e Macedonia. Sempre nel 2004 al summit di Istanbul, oltre a sancire la trasformazione del *Mediterranean Dialogue* in vera e propria partnership, viene lanciata l'*Istanbul Cooperation Initiative*, intesa ad allargare la cooperazione con il Medio Oriente allargato, in particolare con i paesi del *Gulf Cooperation Council* (Bahrain, Kuwait, Oman, Qatar, Arabia Saudita e Emirati Arabi).

Queste iniziative, sommate al mutamento della Nato quale forza di stabilizzazione a cui si è già accennato, hanno contribuito a dare all'Alleanza atlantica un ruolo sempre più vicino a quello della sicurezza collettiva. Tuttavia proprio questo approccio inclusivo, ribadito al summit di Bucarest, implica un nuovo dilemma per l'alleanza. Infatti, ciò che ha storicamente contraddistinto le alleanze rispetto ai progetti di sicurezza collettiva come Società delle Nazioni e Onu è proprio l'efficienza. La Nato, in altre parole, con le politiche di inclusione rischia di perdere in efficienza più di quanto guadagni in legittimità. L'allargamento – inteso in termini generali e non solo come inclusione di nuovi membri – ha un costo in termini di coerenza interna, di unità e, soprattutto, rischia di in-

trodurre nell'alleanza nuove richieste e nuovi interessi. Il costo, sul piano dell'efficacia, è ancor più alto se si tiene presente che l'eterogeneità e il moltiplicarsi degli impegni spesso non sono controbilanciati da contributi significativi da parte dei nuovi membri e dei nuovi partner. Da questo punto di vista, le tensioni emerse alla vigilia del summit fra il presidente americano G.W. Bush, Francia e Germania sull'ingresso di Ucraina e Georgia sono rivelatrici. Vale la pena sottolineare che la preoccupazione da parte degli alleati europei riguarda per l'appunto i problemi che questi paesi introdurrebbero nell'alleanza, soprattutto in riferimento alle rivendicazioni indipendentiste di Ossezia e Abkhazia acuite dalla dichiarazione unilaterale di indipendenza del Kosovo¹¹.

La Nato di fronte alle nuove minacce internazionali

Un terzo dilemma che continua a percorrere l'alleanza riguarda i compiti che essa è chiamata a svolgere. Non è ancora chiaro – anche dopo il summit di Bucarest – cosa debba fare la Nato. Deve difendere ancora i paesi alleati da minacce di tipo convenzionale da parte di altre grandi potenze? Deve avere un ruolo di deterrente contro le nuove minacce nucleari? Deve impegnarsi in operazioni di *peace keeping* e in progetti di *state building*?

Deve prepararsi a operazioni di contro-insurrezione negli "stati falliti"? Deve contribuire alla guerra al terrorismo combattendo negli stati che ospitano basi terroristiche? Deve proteggere le popolazioni civili anche all'interno dei paesi membri? Deve essere pronta ad intervenire in scenari di catastrofi naturali?

Nel dibattito pubblico e nella letteratura specializzata sul tema, non è chiaro se la Nato debba fare tutte queste cose insieme o solo alcune di esse. Queste contraddizioni erano già emerse in modo evidente al summit di Riga nella *Comprehensive Political Guidance* adottata dai capi di stato e di governo degli stati membri alla fine del 2006. In essa convivono da un lato l'urgenza di dotarsi delle *capabilities* necessarie a far fronte alle nuove minacce (terrorismo, attacchi non convenzionali e non militari) e, dall'altro, l'impegno della Nato come forza di stabilizzazione e di supporto ai progetti di ricostruzione negli scenari post-conflittuali. Nel documento, oltre alla tradizionale difesa del territorio dei paesi membri, è leggibile una concezione di difesa più allargata, comprensiva della protezione della popolazione e delle infrastrutture dei paesi membri da nuove forme di minaccia¹².

Il teatro nel quale queste contraddizioni sono più evidenti è di nuovo l'Afghanistan. All'Isaf (*Interna-*

¹¹ A. FERRARI, *Il Kosovo indipendente: paralleli caucasici?*, in «ISPI Policy Brief», 78, Marzo 2008, http://www.ispionline.it/it/documents/PB_78_2008.pdf.

¹² *Comprehensive Political Guidance. Endorsed by Nato Heads of State and Government on 29 november 2006*, Nato Online Library, www.nato.int/docu/basic/tb061129e.htm.

tional Security Assistance Force), passata dal 2003 sotto comando Nato, è richiesta una serie infinita di compiti: garantire la sicurezza nel paese, contribuire alla ricostruzione politico-istituzionale, addestrare le forze di polizia e l'esercito locali, combattere l'insurrezione talibana, svolgere attività di intelligence e monitoraggio aereo in funzione anti-terrorismo, combattere il narcotraffico¹³. Dal punto di vista simbolico e discorsivo l'Afghanistan si è configurato come il teatro su cui la Nato si gioca la sua credibilità: paradossalmente in una guerra nella quale è stata palesemente marginalizzata si chiede all'alleanza una decisiva prova di efficacia.

Inoltre, alla Nato non si chiede "solo" di poter risolvere i problemi di instabilità nei più incerti scenari *post-conflict*, ma anche di continuare a svolgere un ruolo di difesa degli alleati in conflitti tradizionali e un ruolo di dissuasione/deterrenza nucleare¹⁴. In altre parole, la trasformazione a cui è chiamata l'alleanza non è intesa ad abbandonare il suo vecchio ruolo difensivo per abbracciarne uno nuovo di natura più attiva e flessibile, alla Nato sono richiesti entrambi i compiti.

L'ampliarsi del ventaglio di impegni sottopone eviden-

temente l'alleanza a nuove tensioni. Da un lato ci sono le difficoltà che riguardano la natura stessa della trasformazione, ossia i limiti che un'organizzazione fortemente istituzionalizzata incontra nei processi di aggiornamento e riforma. Dall'altro ci sono le difficoltà che derivano da un interrogativo più generale: un'alleanza è lo strumento migliore per fronteggiare le nuove minacce internazionali? In realtà, non è affatto scontato che un approccio multilaterale – seppur più legittimo – verso fenomeni come il terrorismo o le insurrezioni nazionali sia l'approccio più efficace. La necessaria ricerca del consenso, le difficoltà di coordinamento, i passaggi istituzionali per prendere le decisioni sono infatti degli impedimenti contro minacce di tipo terroristico che richiedono flessibilità, rapidità, segretezza e in qualche caso spregiudicatezza piuttosto che legittimità¹⁵. Per le insurrezioni nazionali, come quella guidata dai talibani in Afghanistan, le divisioni interne al nemico sono un punto di forza: la consapevolezza che alcuni contingenti sono più sensibili di altri a perdite militari e un attento calcolo su ciò che è più conveniente colpire per acuire le divergenze fra alleati sono evidentemente condizioni favorevoli all'insurrezione¹⁶.

In sintesi, uno dei maggiori dilemmi che oggi si trova ad affrontare la Nato, tanto più alla luce della sua inclinazione

alla sicurezza collettiva, è quello di rincorrere strenuamente un aggiornamento militare per rispondere ad un ventaglio troppo ampio di minacce e, al medesimo tempo, presentarsi come l'attore politico e strategico – in quanto alleanza – non del tutto adatto per alcune di quelle minacce.

La Nato e gli Stati Uniti

L'Alleanza atlantica fin dalle origini, a differenza della maggior parte delle alleanze nella storia, si è distinta per il forte carattere di ineguaglianza al suo interno fra un attore incomparabilmente più forte – gli Stati Uniti – e gli altri alleati. Se questo dato era coerente con il sistema bipolare e si è risolto in uno scambio fra fedeltà (da parte degli alleati più deboli) e protezione (da parte dell'alleato più forte), con la fine della guerra fredda il rapporto fra Stati Uniti e Nato si è fatto più problematico.

In primo luogo, al cambiamento delle sensibilità e dell'orizzonte strategico fra i principali stati membri (più euro-centrico quello degli europei e più globale quello americano) si è aggiunto, soprattutto con l'amministrazione G.W. Bush, il problema di quanto gli Stati Uniti considerino l'alleanza come uno strumento della loro politica estera¹⁷. Le sollecitazioni perché la Nato si ponesse al servizio della *war on terror*, la decisione di affidargli la fase *post-conflict*

¹³ S. KAY, S. KHAN, *Nato and Counter-insurgency: Strategic Liability or Tactical Asset?*, in «Contemporary Security Policy», 28, 2007, 1, pp. 163-181.

¹⁴ T.K. SCHEBER, *U.S. Nuclear Policy and Strategy and the NPT Regime: Implications for the Nato Alliance*, in «Comparative Strategy», 26, 2007, pp. 117-126.

¹⁵ R. DE NEVERS, *Nato's International Security Role in the Terrorist Era*, in «International Security», 31, 2007, 4, pp. 34-66.

¹⁶ S. KAY, S. KHAN, *Nato and Counter-insurgency*, cit.

¹⁷ I. BET-EL e R. SMITH, *The Bell Tolls for Nato*, in «The National Interest», Jan./Feb. 2008, pp. 62-66.

in Afghanistan, le pressanti richieste agli alleati europei di fare di più e, infine, le pressioni perché la Nato si aggiorni sul piano delle *capabilities* hanno mostrato la volontà da parte degli Stati Uniti di determinare un cambiamento dell'Alleanza atlantica in funzione dei loro interessi nazionali. Su questa strada gli europei sono disposti a seguire l'alleato più forte solo entro certi limiti. Da un lato gli sforzi per ridurre il gap tecnologico fra gli alleati sono stati limitati, dall'altro ai summit di Riga e di Bucarest la riduzione dei *caveats* e in generale la revisione delle regole di ingaggio hanno prodotto delle dichiarazioni d'intenti piuttosto che impegni vincolanti¹⁸.

In secondo luogo, sul piano dell'aggiornamento delle dotazioni militari della Nato, gli Stati Uniti hanno posto due problemi sostanziali. Per un verso, hanno imposto un'accelerazione all'aggiornamento delle loro *capabilities* e del loro approccio strategico che si è riflesso sulla Nato. La stagione della *network-centric warfare*, delle *future wars* e del passaggio dall'approccio *threat-based* a quello *capabilities-based* ha influenzato l'Alleanza amplificando la confusione circa il suo ruolo e i suoi compiti. Ciò è ancora più vero se si tiene presente che a fronte di scenari totalmente nuovi e con un uso massiccio di nuove tecnologie (da parte statunitense) i conflitti che ci si è trovati a combattere nei Balcani, in Afghanistan e in

Iraq hanno presentato sfide operative di tipo tradizionale¹⁹. Per un altro verso, gli Stati Uniti hanno mostrato un certo grado di ipocrisia nel pretendere un rapido aggiornamento nelle *capabilities* della Nato proseguendo nel frattempo una politica di allargamento che ha evidentemente amplificato il divario tecnologico fra gli stati membri e reso più difficile ogni aggiornamento.

In terzo luogo, la scelta degli Stati Uniti di fare più volte ricorso a coalizioni *ad hoc* rischia di indebolire la tenuta politica dell'Alleanza, la sua credibilità e la sua coesione. La Nato già in passato e soprattutto nelle regioni in cui erano più forti le divergenze fra alleati (come in Medio Oriente) ha fornito la cornice entro cui formare coalizioni piuttosto che intervenire come attore unitario²⁰. Dal 2001 in poi la formula delle *coalitions of the willing* sembra non solo diventare sempre più congeniale alla libertà di manovra degli Stati Uniti ma sembra trascendere la stessa cornice politico-istituzionale della Nato²¹.

In altri termini, una delle principali fonti di tensione all'interno dell'Alleanzaatlan-

tica riguarda le relazioni fra gli Stati Uniti da un lato, con le loro scelte politiche di allineamento o unilaterali e i loro indirizzi strategici e il resto degli altri alleati dall'altro, con le loro differenze politico-strategiche e con le loro politiche di ammodernamento sul piano dei mezzi militari.

Quale futuro per la Nato?

La Nato, a quasi vent'anni dalla fine della guerra fredda, rimane nonostante le profonde crisi e il venir meno della sua ragion d'essere – l'Unione Sovietica – ancora lontana dallo scioglimento²². È ancora la maggiore agenzia di sicurezza multilaterale, è capace di mobilitare forze e mezzi ingenti e, soprattutto, il suo principale protagonista è lo stato più potente del sistema internazionale.

Il summit di Bucarest, in continuità con la fase aperta dal summit di Praga nel 2002, restituisce tuttavia un'alleanza ancora in cerca di un chiaro ruolo nell'attuale sistema internazionale. In particolare, la Nato sembra ancora alle prese con lo sforzo di mettere a fuoco le sfide che la riguardano nel nuovo scenario post-11 settembre. Le sue tentazioni e il cammino intrapreso verso la sicurezza collettiva continuano a porre un problema di coerenza interna e quindi di efficacia. Inoltre, la Nato continua ad essere sottoposta ad una tensione – e una potenziale crisi – che deriva dall'allargamento dei compiti che è chiamata a

¹⁸ Nato News, *Isaf Nations Affirm Long-term Commitment to Afghanistan*, 3 April 2008, <http://www.nato.int/docu/update/2008/04-april/e0403g.html>.

¹⁹ H.R. McMASTER, *On War: Lessons to be Learned*, in «Survival», 50, 2008, 1, pp. 19-30.

²⁰ S. RYNNING, *Nato and the Broader Middle East, 1949-2007: The History and Lessons of Controversial Encounters*, in «Journal of Strategic Studies», 30, 2007, 6, pp. 905-927.

²¹ "From static alliances – to dynamic partnerships" secondo la formula usata nel *Quadrennial Defense Review Report* del 2006 (U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 2006, p. vii).

²² H. ULLMAN, *Nato: Going, Going...But Not Yet Gone*, in «The National Interest», Mar./Apr. 2007, pp. 52-56.

svolgere: dallo *state building* alla lotta al terrorismo, dalla deterrenza nucleare alle operazioni di contro-insurrezione. Infine rimane aperto, anzi si approfondisce, il problema del rapporto fra Stati Uniti ed alleati sul piano delle scelte di aggiornamento strategico, di impegno e di impiego dell'alleanza.

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:

- ✓ Osservatorio Caucaso e Asia centrale
- ✓ Osservatorio Europa
- ✓ Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Osservatorio Russia e vicini orientali
- ✓ Osservatorio Sicurezza e studi strategici

- ✓ Programma Asia meridionale e Iran
- ✓ Programma Argentina
- ✓ Programma Diritti umani
- ✓ Programma Disarmo
- ✓ Programma Emergenze e Affari umanitari
- ✓ Programma 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 2008