

6. Il primo nodo gordiano: la NATO

6.1 La NATO dal 1989 al 2001

Gli anni immediatamente successivi alla fine della Guerra Fredda e alla dissoluzione dell'Unione Sovietica hanno segnato una svolta fondamentale nella storia della NATO. Con il crollo del Muro di Berlino l'Alleanza atlantica, sopravvissuta al Patto di Varsavia, ha contemporaneamente vinto il proprio nemico e perso la propria ragion d'essere, precipitando in una crisi di identità che è ancora oggi solo parzialmente risolta. Le dolorose ma epifaniche esperienze degli anni Novanta hanno traghettato la NATO dalla Guerra Fredda agli attentati terroristici dell'undici settembre, alla guerra in Afghanistan, trasformando radicalmente non solo l'Alleanza, ma anche la percezione della stessa negli Stati membri: "La percentuale di europei che pensa che la NATO sia essenziale per la sicurezza del proprio Paese è scesa costantemente dal 2002, dal 69% di quell'anno al 55% nel 2006. Il declino maggiore si è avuto in Paesi tradizionalmente forti sostenitori della NATO: in Germania si è passati dal 74% del 2002 al 56% del 2006; in Italia dal 68% al 52%; in Polonia dal 64% al 48%; in Turchia dal 53% del 2004 al 44% di quest'anno"¹. Ed insieme alla percezione della NATO, è naturalmente cambiato anche il rapporto tra Stati Uniti ed Unione europea (UE) in materia di sicurezza: "La maggioranza degli europei (55%) è a favore di una più netta indipendenza tra Stati Uniti ed UE sui problemi della sicurezza e sulle questioni diplomatiche (erano 50% nel 2004). La maggioranza relativa degli americani desidera rapporti più stretti, ma la percentuale è scesa dal 60% del 2004 al 45% nel 2006"².

La difficile sopravvivenza post 1989 di una NATO alla ricerca della propria identità è spiegata da Stanley Sloan, studioso americano della storia dell'Alleanza

¹ German Marshall Fund of the United States, Compagnia di San Paolo, *Transatlantic Trends 2006*, cit., p. 9.

² Ibid., p. 10.

atlantica, in funzione dei principi universali del Trattato di Washington, e soprattutto del valore intrinseco della relazione euro-atlantica tra Stati Uniti ed Europa. Secondo Sloan sarebbero questi i due fattori fondamentali che hanno tenuto insieme la NATO dopo il crollo dell'Unione Sovietica³. Ottavio Barrié e Massimo de Leonardis, studiosi dell'Università Cattolica di Milano, individuano invece ragioni più specifiche per le quali la NATO sarebbe sopravvissuta alla sconfitta del proprio nemico. Per l'Occidente perdere la NATO avrebbe significato privarsi di un'alleanza militare consolidata e ben integrata, potenzialmente utile nella lotta alla diffusione delle armi di distruzione di massa. Allo stesso tempo, la dissoluzione della NATO avrebbe privato gli Stati Uniti di un braccio armato forte di una straordinaria legittimità su entrambe le sponde dell'Atlantico e avrebbe sottratto all'Europa un ottimo sistema di difesa e sicurezza principalmente mantenuto a spese di Washington⁴. La NATO, dunque: "Ha potuto sopravvivere e prosperare, perché essa, non l'UEO, l'OSCE o l'UE, è l'unica organizzazione che possiede strutture militari credibili"⁵.

Superata la fase di riflessione filosofica sull'opportunità o meno della propria sopravvivenza, durante gli anni Novanta la NATO ha dovuto affrontare una trasformazione interna lungo due binari principali: l'aggiornamento della propria missione con il passaggio dall'essere un'alleanza difensiva al divenire un'alleanza di sicurezza; e l'apertura dell'Alleanza ai Paesi dell'Europa orientale per consolidare la sicurezza e stabilità del continente europeo. Questa difficoltosa fase di trasformazione ha visto l'Alleanza transitare e superare i passaggi fondamentali del primo allargamento, della guerra in Bosnia e della guerra in Kosovo.

³ "NATO survival beyond the end of the Cold War suggests that its value foundation and the inherent logic of the Euro-Atlantic cooperation remain important ingredients in the glue that holds the alliance together", S. Sloan, *NATO, The European Union, and the Atlantic Community*, New York, 2003, p. 4.

⁴ M. de Leonardis, *La nuova NATO: i membri, le strutture, i compiti*, Bologna, 2001, pp. 37-38.

⁵ M. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti: Un Atlantico più largo?*, Milano, 2001, p. 94.

Già nel 1991 l'adozione del nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza segnala che la NATO ha intenzione di superare le divisioni della Guerra Fredda e mantenere un ruolo da protagonista nella gestione dell'ordine mondiale. Al vertice di Roma del novembre del 1991, l'Alleanza esprime infatti il desiderio di dialogare con i Paesi dell'ex blocco comunista e allo stesso tempo di approfondire la cooperazione tra i Paesi dell'Europa occidentale. Nel dicembre del 1991 viene inaugurato il Consiglio di Cooperazione Nord-Atlantico (NACC; dal 1997 Consiglio di Partenariato Euro-Atlantico: *Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC), che raccoglie in sé i Paesi dell'ex blocco comunista e l'Unione Sovietica ed ha il compito di mettere in pratica le dichiarazioni di intenti del vertice di Roma. Dopo tre anni di collaborazione, al vertice di Bruxelles del 1994, la NATO è pronta ad annunciare la creazione di un programma di cooperazione militare con i Paesi membri del NACC e gli Stati membri della Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione Europee (CSCE; dal 1995 Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione Europee, OSCE) teso a favorirne l'avvicinamento graduale alle strutture dell'Alleanza e, in ultima istanza, a promuoverne l'adesione come: "Produttori di sicurezza, e non solamente come consumatori"⁶. La *Partnership for Peace* si è rivelata un programma di immenso successo per allargare l'ombrello di protezione dell'Alleanza atlantica oltre i confini della cortina di ferro. Fortemente voluto dal governo americano ed appoggiato dall'Amministrazione del Presidente Clinton è forse uno dei suoi principali e più duraturi successi in politica estera. Secondo Ron Asums, studioso americano della NATO che partecipò alle trattative per il primo allargamento in veste di sottosegretario di Stato per l'Europa, Clinton ha perseguito così tenacemente l'idea dell'allargamento per tre diverse ragioni: innanzitutto lo riteneva lo strumento migliore per stabilizzare il continente europeo; quindi giudicava che la storia del Ventesimo secolo avesse

⁶ E. Terzuolo, *L'allargamento della NATO: passato, presente e futuro* in M. de Leonardis, *La nuova NATO*, cit., p. 164.

dimostrato come fosse nell'interesse reciproco che gli Stati Uniti e l'Europa fossero alleati e che l'allargamento dell'Alleanza fosse il modo migliore per cementare la relazione transatlantica; infine l'allargamento della NATO era, secondo il presidente democratico, il modo migliore per dimostrare al mondo la volontà degli Stati Uniti di mantenersi al centro della scena internazionale e alla guida della comunità mondiale⁷. Nel maggio del 1997 la NATO istituisce l'Atto Fondatore con la Federazione Russa. In esso si tratteggiano le linee di cooperazione tra le parti in merito alla sicurezza del continente europeo e si istituisce il Consiglio Congiunto Permanente sia per promuovere la consultazione e collaborazione tra l'Alleanza e Mosca sia per vincere le resistenze di Mosca verso l'allargamento della NATO. Due mesi più tardi, al vertice di Madrid del luglio del 1997, la NATO estende un invito di adesione all'Alleanza a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca. Il 12 marzo 1999 in una storica cerimonia alla Truman Library di Independence, in Missouri, i tre Paesi diventano membri ufficiali dell'Alleanza, segnando il ritorno della NATO alla centralità della scena politica internazionale e proiettandola di forza negli equilibri strategici del Ventunesimo secolo: "L'allargamento era l'asse rotatorio di una strategia tesa a far sì che la NATO fosse capace di affrontare le sfide del futuro così come era stata capace di vincere la Guerra Fredda. Anche se nessuno di noi poteva prevederlo allora, questi sforzi contribuirono a gettare le premesse perché l'undici settembre 2001, in risposta agli attentati terroristici contro gli Stati Uniti, l'Alleanza invocasse l'Articolo V"⁸.

Mentre la NATO si sforza, attraverso l'allargamento, di mantenere un ruolo dominante nel nuovo ordine mondiale unipolare, l'instabilità geo-politica causata dalla fine della Guerra Fredda manifesta le proprie ripercussioni anche nel sud dell'Europa.

⁷ R. Asmus, *Opening NATO's Doors. How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, 2002, p. xxv.

⁸ *Ibid.*, p. xxiv.

Nel marzo del 1992, in seguito alla proclamazioni di secessione di Slovenia e Croazia dalla Serbia, scoppia la guerra civile in Bosnia Erzegovina. Serbi, croati e bosniaci fino ad allora co-vissuti in relativa tranquillità, scatenano un conflitto etnico che in breve porta all'attenzione della comunità internazionale la possibilità che in Europa si verifichi un nuovo genocidio. Nonostante la pubblicazione del Concetto Strategico del 1991 prevedesse che la NATO si preparasse ad affrontare questo tipo di crisi, l'Alleanza viene colta di sorpresa dall'inedere degli eventi. Gli Stati Uniti non sono disposti a farsi coinvolgere e l'unica risposta che la comunità internazionale ritiene di dover dare è quella di un'operazione umanitaria (*United Nations Protection Force*, UNPROFOR) sotto l'egida dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e garantita da Caschi Blu europei. La UNPROFOR viene istituita al solo fine di garantire la consegna di aiuti umanitari, istituire zone protette e designare aree interdette al traffico aereo. Nell'aprile del 1993 il Consiglio di Sicurezza europeo impone un embargo verso la Serbia ed il Montenegro: la NATO dà la propria disponibilità ad assicurare che la sanzione sia effettiva ed efficace. Nonostante l'embargo e la UNPROFOR, nell'estate del 1993 le forze serbo-bosniache circondano tutte le zone protette ed sono ad un passo dalla vittoria finale. La NATO decide di intervenire con missioni aeree contro i contingenti, principalmente serbo-bosniaci, che minacciano la sicurezza della UNPROFOR. Gli attacchi aerei vengono limitati dalla clausola della "doppia chiave", cioè da un meccanismo che richiede prima di ogni missione sia l'assenso della NATO che quello dell'ONU. Lo scontro tra le due organizzazioni è inevitabile, in parte perché è l'UNIPROFOR a subire a terra l'impatto delle ritorsioni delle forze serbo-bosniache per i raid aerei, in parte perché il meccanismo della doppia chiave diminuisce immensamente l'efficacia delle stesse. Nel luglio del 1995, quando è già chiaro che l'UNIPROFOR non è una soluzione né efficace né di lungo periodo, l'ONU rifiuta una richiesta di attacco aereo da parte delle truppe olandesi dell'UNIPROFOR a protezione

della zona protetta di Srebrenica. Il massacro che segue all'attacco serbo sulla città causa oltre ottomila morti bosniaci, in maggioranza uomini e adolescenti, e migliaia di stupri etnici. La reazione dell'opinione pubblica al massacro di Srebrenica è assordante e quando, il 28 agosto, un attacco d'artiglieria serba sul mercato di Sarajevo causa decine di morti tra i civili della città, la NATO ha finalmente l'appoggio politico per intensificare la propria campagna aerea riuscendo, nel settembre del 1995, a costringere le forze di Milosevic alla resa. Nel novembre del 1995 a Dayton, in Ohio, viene raggiunto un accordo di pace che, su mandato delle Nazioni Unite, viene implementato da una forza NATO di circa sessantamila truppe appositamente costituita (*Implementation Force*, IFOR). Nel dicembre del 1996 la IFOR viene sostituita da una nuova forza NATO (*Stabilization Force*, SFOR) che oltre a garantire i termini della pace di Dayton, viene investita dall'ONU anche del compito di garantire la stabilità del Paese. La SFOR rimarrà in Bosnia fino all'ottobre del 2004, mentre la NATO manterrà nel Paese una presenza minore nei suoi Quartieri Generali di Sarajevo.

Nonostante le difficoltà nel gestire la crisi bosniaca, il conflitto non aveva completamente colto di sorpresa i membri dell'Alleanza: "Il concetto strategico del 1991 aveva avuto ragione nel suggerire che la NATO si dovesse preparare per contingenze militari non conformi all'Articolo V. Anche se l'Articolo V – l'impegno cioè a rispondere ad un attacco su di un alleato – rimaneva al cuore dell'Alleanza, un attacco su di un Paese NATO era divenuto nel breve periodo la sfida meno probabile alla sicurezza dei membri dell'Alleanza"⁹. Secondo Sloan, la guerra in Bosnia ha avuto conseguenze di lungo periodo importanti per la NATO. Essa ha infatti costretto i membri dell'Alleanza a confrontarsi con le proprie responsabilità e ha dimostrato sul campo che avevano la volontà effettiva di difendere i principi di libertà e democrazia a cui dicevano di ispirarsi. Inoltre, la crisi bosniaca ha messo in luce che, nonostante le

⁹ S. Sloan, *NATO*, cit., p. 97.

difficoltà organizzative e politiche, la NATO era ancora una forum fondamentale di discussione ed incontro tra le due sponde dell'Atlantico. Anche Lawrence Kaplan, professore alla Georgetown University di Washington, D.C. ed eminente studioso della storia dell'Alleanza atlantica, è d'accordo sull'importanza fondamentale per la NATO dell'esperienza bosniaca. Nonostante l'inazione dell'Alleanza fino al picco della crisi, il decisivo intervento militare nell'estate del 1995 e la conseguente sconfitta delle forze serbo-bosniache inietta nuova energia nelle dinamiche tra i membri, allentando la tensione tra Stati Uniti e Stati europei e portando ad una gestione comune e quasi ottimale delle IFOR e SFOR¹⁰. Inoltre, la crisi bosniaca è stata strumentale per arrivare nel 1994 alla creazione della *Combined Joint Task Force* (CJTF), che ha impostato il quadro militare ed istituzionale per far fronte a crisi specifiche con azioni rapide da parte di due o più membri della NATO, anche quando il resto dell'Alleanza non sia interessato. Nonostante la CJTF non sia intervenuta in Bosnia, la sua costituzione ha avuto effetti di lungo periodo fondamentali poiché ha posto le premesse politiche ed istituzionali per portare alla creazione della *NATO Response Force* al vertice di Praga nel 2002.

La crisi bosniaca non è stata l'unica prova del fuoco (e delle armi) che la NATO ha dovuto affrontare nei Balcani. A soli due anni dall'istituzione della SFOR in Bosnia, si profila per la ex Jugoslavia un nuovo conflitto etnico, questa volta nella parte meridionale del Paese, dove Slobodan Milosevic ha iniziato una campagna di pulizia etnica contro la maggioranza albanese indipendentista del Kosovo, uccidendo più di millecinquecento persone e sfollandone quattrocentomila. La NATO e le Nazioni Unite, decise ad impedire che la situazione degeneri come era successo in Bosnia, minacciano un intervento militare aereo contro la Serbia e costringono Milosevic a

¹⁰ L. Kaplan, *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, London, 2004, pp. 116-123.

trattare. Nel gennaio del 1999 il Gruppo di Contatto composto da Stati Uniti, Gran Bretagna, Italia, Russia, Germania e Francia propone un piano di pace alle due parti garantito dalla minaccia di intervento militare della NATO. Mentre si prepara la cerimonia per l'allargamento dell'Alleanza alla Truman Library di Independence, il Kosovo decide di accettare la proposta di pace, mentre la Serbia la rifiuta. L'Alleanza atlantica, senza cercare un'autorizzazione da parte dell'ONU per paura di un veto della Russia, inizia i propri attacchi aerei contro obiettivi militari in Serbia e in Kosovo, scatenando la reazione delle forze militari serbe sui civili kosovari. I bombardamenti continuano per settantotto giorni tra le perplessità dei membri europei, che avrebbero preferito un mandato delle Nazioni Unite, e l'ostinazione degli Stati Uniti convinti che nonostante la mancanza di una risoluzione da parte del Consiglio di Sicurezza, l'attacco sia in linea con i principi morali espressi dalla Carta dell'ONU. In giugno Milosevic si arrende e accetta di rimuovere tutte le forze serbe dal Kosovo, ove viene dispiegata una forza NATO di peacekeeping forte di circa cinquantamila truppe (*Kosovo Force*, KFOR). Il Kosovo viene posto sotto amministrazione internazionale.

Secondo Massimo de Leonardis, la guerra in Kosovo è uno spartiacque nella storia della Alleanza atlantica perché al di là delle pur valide ragioni umanitarie è stata una guerra senza mandato dell'ONU e condotta al fine di limitare la sovranità di uno Stato all'interno del proprio territorio¹¹. Inoltre, il conflitto ha avuto per gli Stati Uniti un valore politico aggiunto: essi hanno potuto verificare la solidità dell'Alleanza; hanno saputo forzare la mano degli alleati europei e istituire un precedente storico utile nell'era unipolare, quello cioè della non essenzialità delle Nazioni Unite; ed infine hanno avuto la possibilità di fare mostra del proprio apparato bellico con effetti deterrenti, come dichiarato apertamente dal *Weekley Standard* nell'aprile del 1999: "I dittatori in giro per il mondo e gli altri potenziali Milosevic che non si sono ancora

¹¹ M. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti*, cit., pp. 185 e 192-193.

rivelati, devono sapere che quando si comporteranno in modo brutale, non gli resisteremo soltanto. Devono sapere che perderanno parte del loro potere, preferibilmente tutto il loro potere, forse persino la loro vita. Devono sapere che saranno uomini segnati. Questo è quanto c'è in ballo con questa crisi. La battaglia di oggi in Kosovo non riguarda solo la sofferenza umana. Non riguarda neanche solo la stabilità europea e la credibilità della NATO. In ballo c'è la questione più importante del nostro tempo: gli Stati Uniti e i suoi alleati avranno la volontà di trasformare il mondo secondo i propri interessi e principi, anche se questo comporterà delle sfide enormi?"¹².

Anche Kaplan ritiene che l'esperienza del Kosovo abbia modificato gli equilibri interni alla NATO, sia militarmente che politicamente¹³. La guerra in Kosovo ha dimostrato la palese superiorità militare e di intelligence americane, ampliando il divario psicologico e militare tra gli Stati membri dell'Alleanza. Politicamente, essa ha acuito il desiderio dei membri europei di emanciparsi dalla propria inferiorità militare, dando inizio al processo di implementazione della Politica Estera e di Sicurezza (PESC) e arrivando alla nomina di Javier Solana Madariaga come il suo Alto Rappresentante. Kaplan sottolinea comunque come, ancora una volta, nonostante le difficoltà incontrate durante la crisi, la gestione delle successive operazioni di peacekeeping si siano svolte con successo, soprattutto perché i membri europei, accettando di buon grado una più equa distribuzione di responsabilità, se ne sono assunti i costi maggiori.

Peter van Ham, docente al College d'Europe a Bruges, è d'accordo con de Leonardis e Kaplan sul fatto che l'esperienza della guerra in Kosovo abbia messo in luce il divario nelle capacità militari di americani ed europei. Secondo lo studioso olandese, tuttavia, essa ha anche e soprattutto evidenziato le difficoltà di integrazione

¹² R. Kagan e W. Kristol, *Win It*, in "The Weekly Standard", 19 aprile 1999.

¹³ L. Kaplan, *NATO Divided NATO United*, pp. 127-131.

tra forze USA ed europee, influenzando sulla percezione americana della NATO sia per quanto riguarda l'efficacia dell'Alleanza, che l'opportunità di condurre una "guerra con i comitati". Inoltre, la disparità di prestazioni militari unita alla preponderanza europea in IFOR/SFOR e KFOR ha contribuito a creare la convinzione che i membri europei dell'Alleanza fossero più adatti ed efficaci nel gestire missioni di peacekeeping e nation building, piuttosto che a contribuire alle missioni militari, con conseguenze dirette ad esempio sulla missione NATO in Afghanistan, in cui la maggioranza delle truppe europee è stata dispiegata con caveat nazionali che ne precludono o limitano fortemente l'azione militare¹⁴.

Stanely Sloan, invece, sottolinea come la crisi kosovara abbia soprattutto evidenziato le difficoltà della leadership americana nel tenere unita l'Alleanza, soprattutto relativamente alla possibilità di un'invasione militare di terra, fortemente osteggiata soprattutto da Grecia e Germania. Anche se gli Stati Uniti erano in principio contrari all'opzione, le trattative interne alla NATO hanno dimostrato che il governo americano non sarebbe stato in grado di imporre la decisione sull'Alleanza senza causare fratture profonde. Alla luce di queste considerazioni, Sloan descrive profeticamente le difficoltà che la NATO incontrerà nelle sue missioni future: "Il fatto che fattori politici abbiano inibito l'abilità della NATO di mostrare, sin dall'inizio, più fermezza verso Milosevic ha minacciato di lasciare un segno permanente sul processo decisionale dell'Alleanza. I membri della NATO potrebbero in futuro dover scegliere tra due opzioni: tenere uniti gli alleati, ma compromettere la strategia militare, oppure abbandonare l'unità della NATO, operare per una coalizione ad hoc e mettere in atto una strategia militare più robusta"¹⁵. Ciononostante, lo studioso americano ritiene che nel complesso la guerra in Kosovo sia stata per la NATO un'esperienza positiva. Essa ha infatti stabilito senza ombra di dubbio che la NATO è uno strumento militare forte

¹⁴ P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, in *NATO Review*, autunno 2005.

¹⁵ S. Sloan, *NATO*, cit., p. 104.

ed efficace; che l'Alleanza, nonostante le speranze di Milosevic, è riuscita in un momento di crisi difficile a mantenere la propria unità; ed infine che l'organizzazione può agire senza mandato delle Nazioni Unite quando la missione sia in linea con la Carta dell'ONU, garantendo all'Alleanza maggiore flessibilità futura. Secondo Sloan, gli Stati Uniti e l'Unione europea hanno tratto lezioni diverse dal Kosovo. Il governo americano ha maturato maggiore sfiducia verso l'opportunità di condividere il comando militare di missioni sostanzialmente garantite da forze USA. L'Unione europea, quasi fosse l'altra faccia della medaglia, ha compreso invece la necessità di esercitare maggiore influenza sugli Stati Uniti all'interno dell'Alleanza. Sloan rileva anche come le questioni e perplessità sollevate dall'esperienza in Kosovo si ritrovino nel Concetto Strategico del 1999, in cui non si chiarisce se la NATO abbia bisogno o meno di un mandato dell'ONU per intervenire militarmente, e come: "Questo risultato, per certi versi confuso, rifletta accuratamente il fatto che la NATO sia un'alleanza di Stati sovrani che preferiscono non esprimersi su future operazioni NATO che non siano motivate da un attacco su uno dei membri"¹⁶.

Nonostante le esperienze nei Balcani abbiano dunque provocato incomprensioni e disaccordi all'interno della NATO, esse sono state strumentali nel consolidare la determinazione dei membri ad assicurare che la stabilità e sicurezza del continente europeo si estendessero anche nel sud dell'Europa, agendo in ultima istanza da forza centripeta per l'Alleanza e ponendo le premesse politiche per l'ulteriore evoluzione della NATO nei mesi ed anni successivi agli attacchi terroristici dell'undici settembre 2001.

¹⁶ Ibid., p. 109.

6.2 L'Alleanza dopo gli attentati terroristici dell'undici settembre

I brutali attentati terroristici dell'undici settembre 2001 contro il Pentagono e le Torri Gemelle hanno lasciato un segno indelebile nella storia della NATO e nella memoria collettiva dei suoi membri. Il 12 settembre 2001, a meno di ventiquattro ore dallo schianto degli aerei sulle Torri, il Consiglio di partenariato euro-atlantico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC) dichiara senza esitazioni che tutta l'Alleanza si considera sotto attacco: "Siamo sconvolti da questi atti barbarici e li condanniamo incondizionatamente. Questi atti sono stati un attacco ai nostri valori comuni. Non consentiremo che i nostri valori siano compromessi da coloro che seguono la strada della violenza. Ci impegniamo a fare tutto il necessario per combattere la piaga del terrorismo. Restiamo uniti nella nostra convinzione che gli ideali del partenariato e della cooperazione prevarranno"¹⁷. Ron Asmus attribuisce un'importanza vitale alla dichiarazione dell'EAPC, sia per ciò che essa ha rappresentato per gli Stati Uniti in un momento di crisi e bisogno, sia per ciò che essa ha significato per la NATO come alleanza considerata nel suo complesso: "La dichiarazione NATO del dodici settembre è stata significativa per diverse ragioni. Essa ha dato peso immediato alla dichiarazione del Presidente Bush sulla guerra al terrorismo, ha definito l'essenza di una coalizione politica crescente e ha sottolineato che i terroristi non avevano solo attaccato delle città americane, ma anche un insieme di valori comuni. Al di sopra di tutto, la dichiarazione del dodici settembre ha dimostrato che la NATO è divenuta una strada a doppio senso in cui l'America e l'Europa aiutano a difendersi"¹⁸. Poche ore dopo la manifestazione di sostegno agli Stati Uniti, il Consiglio Nord Atlantico dichiara che, qualora sia confermato che gli attacchi contro gli Stati Uniti provengano dall'estero, essi saranno considerati condizione sufficiente all'applicazione dell'Articolo V sulla difesa

¹⁷ Euro-Atlantic Partnership Council, *Statement*, 12 settembre 2001,

[Hhttp://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-123e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-123e.htm);

¹⁸ R. Asmus, *A New Mission for NATO*, in "Blueprint", n. 13, novembre-dicembre 2001.

collettiva del Trattato di Washington. Il 2 ottobre 2001, verificata la matrice degli attentati, l'Alleanza atlantica, per la prima volta nella sua storia, rivendica il diritto ed il dovere di difendere i propri membri secondo il principio che un attacco su di uno è considerato un attacco su tutti. Il 4 ottobre, a Bruxelles, in un incontro degli ambasciatori dell'Alleanza definito dall'allora Ambasciatore americano Nicholas Burns: "Un evento unico nella storia della NATO"¹⁹, l'Alleanza concorda i termini dell'aiuto agli Stati Uniti: migliorare la condivisione di intelligence; assistere gli Stati membri che potrebbero divenire obiettivi di attacchi terroristici a causa del loro impegno contro il terrorismo internazionale; aiutare gli Stati Uniti ad aumentare la sicurezza sul proprio territorio; aumentare le risorse degli Stati membri direttamente impegnati nella lotta al terrorismo; fornire senza indugio le autorizzazioni di volo richieste dagli Stati Uniti e degli altri Stati membri per i voli militari impegnati nella lotta al terrorismo e garantirvi l'accesso a porti ed aeroporti sul territorio della NATO; ed infine mettere a disposizione le forze navali ed aeree NATO per dimostrare l'impegno e la determinazione della Alleanza nella lotta al terrorismo. Pochi giorni più tardi, su richiesta del governo americano, la NATO lancia l'operazione "Eagle Assist", che comporta il dispiegamento di sette velivoli di Sistema di Controllo e Allarme Aviotrasportato (*Airborne Warning And Control System, AWACS*) per aiutare a sorvegliare lo spazio aereo americano. Da metà ottobre a metà novembre 2001 gli AWACS della NATO operano più di trecentosessanta voli di pattuglia sui cieli americani, coinvolgendo oltre ottocentotrenta piloti e personale di supporto provenienti da tredici Paesi membri. Il 26 ottobre 2001, a complemento di "Eagle Assist", la NATO lancia l'operazione "Active Endeavour": le forze navali dell'Alleanza atlantica vengono impiegate per pattugliare il Mediterraneo orientale al fine di prevenire ed inibire traffici illegali collegati al terrorismo.

¹⁹ *NATO Approves U.S. Request for Aid*, in "The New York Times", 4 ottobre 2001.

Un'improvvisa e brusca frenata alla sensazione che la NATO abbia ritrovato, almeno temporaneamente, lo spirito dei propri fondatori viene dalla decisione americana di preferire ai canali dell'Alleanza i propri contatti bilaterali per discutere le imminenti operazioni di guerra in Afghanistan in risposta agli attentati dell'undici settembre. Quando il 7 ottobre del 2001 gli Stati Uniti iniziano l'operazione "Enduring Freedom" contro il regime talebano, la NATO ne resta estranea e anche se entro novembre molti membri dell'Alleanza atlantica hanno contribuito truppe allo sforzo bellico americano, la NATO resta ufficialmente esclusa dalle operazioni militari. Nel dicembre del 2001, alla conferenza di Bonn, una "*coalition of the willing*", cioè una coalizione di Stati volontariamente riunitisi per promuovere una specifica missione o operazione, istituisce la Forza Internazionale di Stabilizzazione ed Assistenza (*International Stabilization and Assistance Force*, ISAF) al fine di garantire la sicurezza dell'Afghanistan e contribuire alla sua ricostruzione. L'istituzione dell'ISAF avviene sotto l'egida dell'ONU ma senza l'utilizzo di Caschi Blu. Ancora una volta, benché diversi suoi membri vi partecipino, la NATO in quanto organizzazione non ne fa parte. Bisogna aspettare l'agosto del 2003 perché l'Alleanza venga coinvolta formalmente nell'ISAF, di cui assume il comando su richiesta congiunta dell'ONU e del governo afgano. Inizialmente, la NATO deve garantire solo la sicurezza di Kabul, ma con il passare dei mesi il suo impegno in Afghanistan si espande. Nell'ottobre del 2003 l'ONU estende il mandato dell'ISAF a tutto il territorio del Paese e nel dicembre dello stesso anno la NATO assume il controllo dei *Provincial Reconstruction Teams* (PRT), gruppi di civili e militari ideati nell'ambito dell'ISAF per implementare la sicurezza dei lavoratori delle organizzazioni operanti sul territorio afgano e la ricostruzione e la stabilità dell'Afghanistan. Il 31 dicembre del 2003 l'ISAF assume il controllo della componente militare del PRT della provincia di Kunduz, nel nord del

Paese. Tra il dicembre del 2003 e il dicembre del 2004, attraverso la costituzione di quattro ulteriori PRT, la NATO estende il proprio raggio d'azione a tutta la parte settentrionale dell'Afghanistan. Pochi mesi più tardi, nel febbraio del 2005, l'Alleanza atlantica decide di espandere le operazioni dell'ISAF anche alla parte occidentale del Paese. Tra il maggio e il settembre dello stesso anno l'ISAF si spinge fino ad Herat, vicino al confine con l'Iran, e ha all'attivo un totale di nove PRT operativi. In rapida successione, nell'estate del 2006, la NATO estende il proprio controllo anche al sud del Paese, rilevando le sei province di Day Kundi, Helmand, Kandahar, Nimroz, Uruzgan e Zabul dal comando delle forze di coalizione guidate dagli Stati Uniti. Vengono aggiunte all'ISAF quattro ulteriori PRT, per un totale di tredici in tutto il Paese e una disponibilità di truppe pari a circa ventimila unità. Infine, nell'ottobre del 2006, la NATO rileva dalle forze di coalizione guidate dagli Stati Uniti anche il comando delle forze internazionali nella parte orientale del Paese, espandendo la propria presenza a tutto il territorio afgano attraverso un totale di venticinque PRT e cinque Comandi Regionali, uno per ogni zona cardinale più uno per la capitale Kabul, che coordinano il lavoro dei PRT e rispondono al comando dell'ISAF. Al momento, l'ISAF è forte di circa trentottomila truppe provenienti da tutti i ventisei Paesi della NATO e undici Paesi non membri. Il contingente americano è pari a circa quindicimila unità, il contingente proveniente dal resto dei Paesi NATO è pari a circa ventunmila truppe²⁰.

Tra studiosi, politici e giornalisti c'è largo consenso sull'importanza degli attentati terroristici dell'undici settembre per la trasformazione post Guerra Fredda della NATO. Il Generale Andrew Goodpaster, ex comandante supremo alleato della NATO, scomparso nel maggio del 2005, non ha dubbi nell'ascrivere agli attentati un enorme potere catartico per una NATO ormai in crisi: "Dopo la fine della Guerra

²⁰ <http://www.nato.int/ISAF/index.html>, consultato il 13 novembre 2007.

Fredda, gli attacchi terroristici dell'undici settembre 2001 hanno agito come catalizzatore nel trasformare l'Alleanza in modo simile [all'invasione della Corea del Sud nel 1950]. L'Alleanza non era più tenuta insieme da una minaccia comune come il Patto di Varsavia, ed era stata svuotata da bilanci per la difesa aggressivamente ridotti e da un crescente divario militare tra le capacità degli Stati membri, che minacciavano la possibilità delle forze NATO di combattere fianco a fianco. Ma il giorno dopo l'undici settembre, per la prima volta nella sua storia, la NATO ha applicato l'Articolo V – un attacco su di un membro è un attacco su tutti”²¹. Goodpaster sottolinea la necessità che la NATO completi la trasformazione avviata con l'applicazione dell'Articolo V ed un passo obbligato in questa direzione è la determinazione delle priorità dell'Alleanza: poiché non è possibile garantire la sicurezza di tutti gli Stati membri e partner in tutte le situazioni, la NATO deve stabilire quando e come intervenire: “A livello nazionale, questo tipicamente comporta lo specificare una lista di categorie di interessi, come quelli considerati *vitali* per preservare la libertà e il benessere dei cittadini; quelli considerati *estremamente importanti* che, se compromessi, pregiudicherebbero seriamente la libertà ed il benessere dei cittadini ma non li metterebbero in pericolo; ed infine gli interessi *importanti* che, se colpiti, recherebbero alla libertà ed al benessere dei cittadini un grave danno [corsivi nel testo]”²². Un attacco diretto contro un Paese membro o le sue forze armate deve essere considerato una “priorità vitale”; la minaccia alla stabilità di una regione o all'ordine mondiale, come le guerre civili e la violenza diffusa, sono da considerarsi “priorità estremamente importanti”; infine le “priorità importanti” sono gli interessi spesso negati da uno Stato sovrano ai propri cittadini: è il caso delle violazioni dei diritti umani, del genocidio o dei crimini contro l'umanità. Ciascun membro della NATO dovrebbe avere chiare le proprie priorità nazionali e

²¹ A. Goodpaster in A. Cebrowski - J. Lanxade - M. Maisonneuve - M. Meigs, *NATO Transformation: Problems & Prospects*, The Atlantic Council, Washington, D.C., aprile 2004, p. vii.

²² *Ibid.*, p. xi.

discuterle con gli alleati, in modo da garantire un minimo consenso comune nella NATO verso le priorità che sono per tutti più importanti.

Anche Ron Asmus sottolinea la rilevanza degli attacchi terroristici del 2001 nello spingere la NATO verso un'ulteriore evoluzione dopo le esperienze dell'allargamento e delle guerre balcaniche vissute negli anni Novanta: “Gli attacchi dell'undici settembre hanno evidenziato l'importanza di completare l'allargamento della NATO per combattere il terrorismo e hanno rinforzato l'opinione che la NATO debba continuare a cambiare per divenire altrettanto efficace nell'affrontare le sfide del futuro quanto lo è stata nell'aiutarci a vincere la Guerra Fredda. Sopra ogni altra cosa, i fatti dell'undici settembre hanno confermato il bisogno per la NATO di completare la sua trasformazione per adattarsi alla nuova era in corso – e per gli Stati Uniti, in cooperazione con i suoi alleati nella NATO, di continuare a fare strada”²³.

Lord Robertson, segretario generale della NATO al tempo degli attacchi dell'undici settembre, ritiene che sia possibile analizzare il loro profondo impatto sull'Alleanza atlantica solo nel contesto dei cambiamenti portati dalla fine della Guerra Fredda²⁴. La caduta del Muro di Berlino aveva già evidenziato la necessità di rivedere i termini dell'Alleanza, la sua missione e le sue strutture. Tuttavia il dibattito sul futuro della NATO era stato sorpassato in urgenza dalla necessità di stabilizzare l'Europa orientale, di non marginalizzare la Russia e di far fronte alle crisi balcaniche. Gli attentati terroristici dell'undici settembre non hanno dato origine al dibattito sul futuro della NATO, vi hanno solo ridato urgenza, inaugurando per le relazioni internazionali una nuova era dai contorni ancora sfuocati. In particolare, gli attentati del 2001 hanno collocato il terrorismo internazionale al centro dell'agenda della NATO, hanno evidenziato la necessità di colmare le differenze in capacità militari tra i membri

²³ R. Asmus, *Opening NATO's Doors*, p. 305.

²⁴ G. Robertson, *Transforming NATO to Meet the Challenges of the 21st Century* in D. Hamilton, *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Washington D.C., 2004, pp. 25-36.

europei e gli Stati Uniti ed hanno sottolineato l'esigenza di aggiornare le strutture di comando nei loro aspetti burocratici e decisionali per renderle più rapide e flessibili: "In un'era i cui le minacce ci danno un preavviso minimo prima di realizzarsi, la NATO ha sofferto della percezione in alcuni ambienti che il suo modo di prendere decisioni sia troppo lento e ingombrante per essere efficace"²⁵. La NATO ha cercato di dare una risposta a questi problemi al vertice di Praga nel novembre del 2002, ma è stata la sua reazione agli attentati dell'undici settembre a determinare le linee guida del vertice. Con l'applicazione dell'Articolo V il 12 settembre del 2001 la lotta al terrorismo internazionale è diventata de facto parte della missione della NATO: "Nell'affermare che un attacco terroristico da parte di un attore non statale causa l'applicazione del principio di difesa collettiva, l'Alleanza si è impegnata a tutti gli effetti a fare della lotta al terrorismo una missione duratura della NATO"²⁶. Con il successivo intervento in Afghanistan, inoltre, la NATO ha risolto permanentemente il dibattito sull'opportunità o meno delle missioni "fuori area", cioè oltre i confini dell'Alleanza, in favore di quest'ultime. Secondo Robertson, il vertice di Praga ha contribuito a codificare questi cambiamenti avvenuti sul campo a causa degli attacchi terroristici dell'undici settembre e li ha ratificati creando una strategia comune per la lotta al terrorismo internazionale e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa. Infine, gli attentati del 2001 hanno messo in luce come la NATO debba essere in grado di decidere ed agire con rapidità. Robertson crede fermamente che la NATO abbia ancora bisogno di decidere all'unanimità sulle proprie missioni, poiché questo crea consenso all'interno dell'Alleanza e riserva ai membri lo strumento eccezionale del veto. La strada della flessibilità non passa dunque attraverso il sistema di voto maggioritario, ma attraverso l'accettazione dell'idea che la NATO possa essere usata, in circostanze particolari e per

²⁵ Ibid., p. 28.

²⁶ Ibid., p. 30.

i membri interessati, come un'utile "cassetta degli attrezzi" alla quale attingere in un momento di crisi e necessità.

Stanely Sloan condivide con Lord Robertson l'analisi su alcuni degli effetti degli attentati dell'undici settembre sull'Alleanza atlantica ed, in particolare, sottolinea come la NATO abbia in quell'occasione preso coscienza della necessità di divenire più flessibile e dell'opportunità di intervenire "fuori area"²⁷. Tuttavia, lo studioso americano evidenzia anche come gli attacchi terroristici del 2001 abbiano messo in luce l'inadeguatezza dell'Alleanza atlantica ad intervenire al di là dei propri confini e come questa sia stata la causa intrinseca del rifiuto americano di coinvolgere le forze NATO nell'operazione "Enduring Freedom". Secondo Sloan il rifiuto americano di operare in Afghanistan attraverso il comando integrato dell'Alleanza lascia presagire che, dopo l'esperienza in Kosovo, il governo americano non utilizzerà più la NATO come strumento militare in operazioni militari effettive. Nonostante la pronta risposta dell'Alleanza, dunque, gli attacchi terroristici dell'undici settembre 2001 hanno sottolineato come, a causa del divario tecnologico e militare tra Stati Uniti ed alleati europei, quest'ultimi non avessero granché da contribuire alla campagna militare in Afghanistan e d'altro canto anche come molti tra di loro non volessero in realtà intervenire per paura di dover riaprire, in un momento difficile per l'Alleanza, lo spinoso dibattito sull'opportunità di interventi fuori area. Da parte propria, secondo Sloan, il governo americano ha perso in l'Afghanistan un'occasione unica per spingere la NATO verso un ulteriore livello di integrazione: "Sembra che dopo l'undici settembre gli Stati Uniti si siano lasciati scappare l'opportunità di spingere il grado di accordo all'interno della NATO ben oltre il Concetto Strategico del 1999. Dati l'invocazione dell'Articolo V e l'esplicita volontà di molti membri della NATO di partecipare con le proprie capacità militari alla guerra contro il terrorismo, esisteva un

²⁷ S. Sloan, *NATO*, cit., p. 184-216.

consenso politico che forse avrebbe potuto essere usato per espandere gli orizzonti della NATO e istituire un meccanismo per l'impegno futuro dell'Alleanza; ad esempio gli alleati avrebbero potuto spingere la NATO ancora più avanti creando una *task force* comune contro il terrorismo²⁸.

Daniel Hamilton, direttore del Center for Transatlantic Relations alla Johns Hopkins University di Washington, D.C., si sofferma invece sull'effetto che gli attentati dell'undici settembre hanno avuto sulla credibilità della NATO presso i cittadini degli Stati membri. In questo senso, Hamilton percepisce il disagio testimoniato dal rapporto sui *Transatlantic Trends* del German Marshall Fund già citato: gli attacchi terroristici del 2001 hanno costretto la NATO ad interessarsi della sicurezza dei propri cittadini, la cosiddetta *homeland security*, pena l'irrilevanza politica di un'organizzazione che potrebbe non essere più ritenuta fondamentale per la difesa della propria nazione: "I membri della NATO - ed i loro partner - devono essere ugualmente preparati a prevenire, inibire e, se necessario, reagire alle conseguenze di un attacco terroristico sulle proprie società con armi di distruzione di massa [...] Se le nazioni dell'Alleanza non riusciranno a difendere i propri cittadini, l'Alleanza avrà fallito nel suo compito fondamentale. Sarà marginalizzata e la sicurezza dell'Europa e dell'America del Nord diminuirà ulteriormente"²⁹.

Hamilton non è l'unico a percepire il forte bisogno di aggiustamento nella missione fondamentale della NATO. Il senso di disagio per l'inadeguatezza dell'Alleanza atlantica ad affrontare efficacemente le sfide del Ventunesimo secolo, rappresentate nella memoria collettiva dagli attacchi dell'undici settembre, si traduce in uno sforzo generale degli Stati membri a spingere la NATO verso un'ulteriore trasformazione, che viene codificata al vertice di Praga nel novembre del 2002.

²⁸ Ibid., p. 191.

²⁹ D. Hamilton, *Transatlantic Transformations*, cit., p. 9.

6.3 Da Praga a Riga, via Istanbul

Harlan Ullman, studioso al Center for Strategic and International Studies di Washington, D.C., considera il vertice di Praga un evento straordinario nella storia dell'Alleanza atlantica³⁰. Il Concetto Strategico del 1999 ha individuato nell'instabilità dell'ordine mondiale, nel terrorismo e nella diffusione delle armi di distruzione di masse le sfide principali del nuovo millennio, ma è solo a Praga che la NATO viene dotata degli strumenti necessari ad affrontare le sfide del Ventunesimo secolo. Il vertice chiarisce innanzitutto la necessità che l'Alleanza si "trasformi", cioè rielabori costantemente "strategie, tattiche e capacità"³¹ per confrontare un nemico non più statico e monolitico come l'Unione Sovietica, bensì agile e mutante come il terrorismo internazionale. La costituzione di una NATO *Response Force* (NFR) di venticinquemila unità dispiegabili rapidamente e sostenibili in dispiegamento per almeno trenta giorni senza sostituzioni è una svolta fondamentale nella storia dell'Alleanza. La NFR, infatti, non solo rappresenta il tentativo della NATO di adeguarsi militarmente alle sfide del nuovo millennio, ma ne indica il superamento della logica di difesa statica tipica della Guerra Fredda. Inoltre, la NFR è studiata per il dispiegamento oltre i confini dell'Alleanza, risolvendo implicitamente la questione del "fuori area" che aveva tormentato, con fortune alterne, gli Stati membri nel corso degli anni Novanta ed anche in occasione dell'inizio di "Enduring Freedom". Il vertice di Praga è inoltre fondamentale per un altro aspetto: ratifica l'invito di unirsi all'Alleanza a sette nuovi membri proveniente dall'Europa orientale e pone le premesse per una NATO "a ventisei" il cui baricentro è inevitabilmente spostato verso oriente e cioè verso Paesi tradizionalmente più filo-atlantici. Infine, il vertice del novembre 2002 sancisce la modernizzazione delle strutture di comando e controllo del Consiglio Nord

³⁰ H. Ullman, *NATO: Going, going...but not yet gone*, in *The National Interest*, n. 88, (marzo-aprile 2007), pp. 2-3.

³¹ *Ibid.*, p. 2.

Atlantico, per consentire una risposta più rapida e adatta ad affrontare la minaccia del terrorismo e delle armi di distruzione di massa. Il vertice di Praga ha dunque posto con determinazione le premesse per traghettare la NATO dalla Guerra Fredda all'ordine mondiale post-undici settembre. Tuttavia, Ullman nota con disappunto che il successo del vertice è stato solo parziale, soprattutto a causa della mancanza di impegno degli Stati membri nell'implementare le riforme presentate a Praga: "Nella storia dell'Alleanza non c'è stata alcuna svolta più vigorosa del vertice di Praga, ma nonostante il sostegno retorico, la maggioranza degli Stati membri non ha adeguato le proprie capacità militari all'impegno preso per sostenere le missioni fuori area"³².

Parte della responsabilità nella mancata realizzazione degli obiettivi individuati a Praga potrebbe essere della leadership americana che, secondo alcuni, nei mesi difficili della guerra in Afghanistan non ha saputo guidare efficacemente la NATO e ha causato insicurezze e malanimi negli alleati. In un articolo pubblicato su *Foreign Affairs* nel dicembre del 2002, cioè alla vigilia del conflitto iracheno, Strobe Talbott, ex vice segretario di Stato nell'Amministrazione Clinton, osserva che: "Il potenziale di lungo periodo della NATO è virtualmente illimitato, ma la sua coesione è ora a rischio. Questo si deve in larga parte ad un altro paradosso. La forza dell'alleanza è sempre provenuta dal potere americano, che non è mai stato così forte, e dalla leadership americana, che non è mai stata così risoluta. E tuttavia, di questi tempi, tanti alleati si sentono condotti a forza dagli Stati Uniti, più che guidati; per loro l'esercizio del potere americano è diventato più una causa di risentimento ed un problema da gestire che non una fonte di sicurezza"³³. Con il precipitare della crisi transatlantica sulla questione irachena nel 2003, cioè a cavallo del vertice di Praga e quello di Istanbul, si acuiscono i

³² Ibid., p. 3.

³³ S. Talbott, *From Prague to Baghdad: NATO at Risk*, in *Foreign Affairs*, vol. 81, n. 6, (novembre-dicembre 2002), p. 47.

dissapori sottolineati da Talbott e già emersi all'interno dell'Alleanza prima e durante la guerra in Afghanistan. I conflitti interni alla NATO, soprattutto tra Francia e Germania da una parte e Stati Uniti dall'altra, paiono portare l'Alleanza ad un punto di rottura in cui i due membri europei lavorano attivamente e freneticamente per impedire agli Stati Uniti di ottenere l'appoggio dell'ONU per la campagna militare in Iraq. Quando, nel febbraio del 2003, la Turchia richiede un incontro con gli altri membri dell'Alleanza per discutere della possibile minaccia irachena alla propria sicurezza, Francia, Germania e Belgio si oppongono alla richiesta di dispiegare in sua difesa gli AWACS e i missili Patriot della NATO, adducendo come giustificazione che preparazioni militari di questo tipo minerebbero la credibilità ed il successo delle ispezioni dell'ONU ancora in corso in Iraq per valutare l'armamentario del Paese. Solo la consapevolezza che, in caso di conflitto, la decisione di esporre la Turchia alla rappresaglia irachena avrebbe determinato la fine certa della NATO, costringe Belgio e Germania a ritirare le proprie obiezioni, facendo rientrare la crisi all'ultimo momento. Poche settimane più tardi, però, la Francia minaccia il veto nel Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite contro qualsiasi risoluzione che autorizzi l'uso della forza per rimuovere Saddam Hussein dal potere. Così, quando il 20 marzo del 2003 la coalizione guidata dagli Stati Uniti dà il via all'operazione "Iraqi Freedom", la NATO resta completamente estranea al conflitto. Il 9 aprile le forze di coalizione conquistano Baghdad. Il primo maggio 2003 il Presidente Bush annuncia la fine delle operazioni militari in Iraq. Nei mesi seguenti si scatena contro le forze della coalizione una feroce guerriglia guidata da elementi del partito baathista di Saddam Hussein e da guerriglieri islamici stranieri. La guerriglia irachena assume presto i contorni di un conflitto etnico tra sciiti e sunniti, oltre che di una guerra di opposizione all'occupazione americana del Paese. Nel frattempo la NATO è profondamente divisa tra chi ha appoggiato la missione guidata dagli Stati Uniti e chi l'ha aspramente osteggiata.

Tra il maggio del 2003 e giugno del 2004 il riavvicinamento tra Stati Uniti e gli alleati NATO che hanno ostacolato la campagna militare in Iraq è lento e altalenante e solo l'inasprirsi della guerriglia irachena contro le forze di coalizione porta l'Amministrazione Bush a chiedere aiuto all'Alleanza. Secondo Daniel Hamilton, i forti contrasti transatlantici scaturiti dalla scelta americana di intervenire in Iraq indicano come la NATO debba ridefinire chiaramente i termini del proprio impegno globale per mantenere la pace e l'equilibrio del sistema internazionale: "I contrasti provocati dalla crisi irachena dimostrano che sarà difficile per la NATO usare efficacemente le forze a sua disposizione – con o senza le NFR – a meno che si trovi un maggiore accordo tra i membri sulla natura delle minacce future"³⁴. Il vertice di Istanbul risente inevitabilmente di queste tensioni, ma cerca anche di porvi rimedio coinvolgendo la NATO nelle operazioni di assistenza ed addestramento delle forze irachene. Il 22 giugno 2004 il Primo Ministro iracheno Ilyad Allawi richiede formalmente l'assistenza della NATO perché fornisca appoggio tecnico e di addestramento alle forze irachene. Il vertice di Istanbul, che si svolge il 28 e il 29 giugno, risponde positivamente alla richiesta ed il 30 luglio 2003 viene istituita una *Mission Training Implementation* che ha il compito di determinare quale sia il modo migliore di addestrare l'esercito iracheno. Nel dicembre del 2004 la NATO dispiega in Iraq circa trecento tra istruttori e personale d'appoggio, che sono pienamente operativi già dal febbraio del 2005. Dall'inizio della missione al dicembre del 2006 le forze dell'Alleanza addestrano e formano oltre quattromila membri del esercito iracheno³⁵. In una certa misura, dunque, il vertice di Istanbul serve a ricucire i rapporti tra Francia, Germania, Belgio e Stati Uniti, nella consapevolezza che per poter contribuire efficacemente al mantenimento dell'ordine mondiale, la NATO deve saper proiettare un'immagine di unità e

³⁴ D. Hamilton, *Transatlantic Transformations*, cit., p. 8.

³⁵ <http://www.nato.int/issues/iraq-assistance/practice.html>, consultato il 16 ottobre 2007.

indissolubilità. Come osserva Gülnur Aybet, professore di relazioni internazionali alla University of Kent di Canterbury: “L’essenza dell’intesa transatlantica che emerge al vertice di Istanbul è la percezione condivisa che la capacità di garantire stabilità oltre i confini dell’area euro-atlantica è essenziale per la sicurezza dei membri della NATO. L’impegno in Afghanistan e in Iraq sono espressioni di questa nuova intesa”³⁶.

L’impegno della NATO ad espandere l’ISAF in Afghanistan e ad addestrare le forze militari in Iraq prepara l’agenda del vertice di Riga, che si svolge il 27 e 28 novembre del 2006. Le aspettative sono elevate: tra Istanbul e Riga la NATO si è assunta maggiori responsabilità sia nella lotta al terrorismo internazionale, che nella lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, che nella risposta all’emergenza civile, ad esempio in Louisiana nell’agosto del 2005 prestando soccorso con le NRF alle vittime dell’uragano Katrina. E tuttavia i progressi fatti tra il 2004 e il 2006 sono sminuiti dall’assenza di una strategia globale che inquadri politicamente e istituzionalmente le missioni della NATO³⁷. Così, come già successo ad Istanbul, anche il vertice di Riga soffre fatalmente: “Il vertice di Riga è iniziato il ventisette novembre 2006. L’evento più importante del vertice era una cena di lavoro che si è tenuta mercoledì vent’otto novembre, seguita da un incontro dalle 9:00 alle 12:00 del mattino seguente. Cinque ore circa è stato tutto il tempo che i Capi di Stato hanno dedicato all’Alleanza più importante del mondo”³⁸. Harlan Ullman non usa mezzi termini. Secondo lo studioso americano, la guerra in Iraq ha diminuito l’importanza dell’incontro, le cui conclusioni sono state solo mediocri. I principali risultati sono stati

³⁶ G. Aybet, *Towards a New Transatlantic Consensus*, in *NATO Review*, autunno 2004.

³⁷ “A rigor di logica, gli alleati dovrebbero intraprendere la stesura di un nuovo Concetto strategico per esporre chiaramente le priorità geostrategiche della NATO, la sua posizione politica su problemi come l’sa della forza ed il ruolo delle armi nucleari. Ma pervenire al consenso su problemi così controversi si dimostrerebbe probabilmente estremamente difficile. Di conseguenza, gli alleati hanno finora scelto di non aprire questo potenziale verminaio. Se questo approccio è comprensibile, non è chiaro invece quanto a lungo l’Alleanza possa attendere un nuovo consenso sulle fondamentali questioni strategiche”, P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, cit.

³⁸ H. Ullman, *NATO: Going, going...but not yet gone*, cit., p. 4.

l'approvazione della Direttiva Politica Generale (*Comprehensive Political Guidance*, CPG) in attesa di un nuovo Concetto Strategico che verrà probabilmente presentato nel 2009; l'accordo ad una maggiore preparazione delle forze di terra di ciascun membro per le "expeditionary operations"³⁹; l'acquisto di quattro C-17 per aumentare le risorse di trasporto logistico dell'Alleanza; ed infine un parziale ammorbidimento dei caveat nazionali per le truppe dispiegate nei teatri di guerra. Tuttavia, nonostante la messa in atto ufficiale della NRF le strutture di comando e controllo per il dispiegamento della forza rapida di reazione non hanno subito mutazioni, di fatto impedendone un utilizzo rapido ed efficace⁴⁰.

Mario Bartoli, vice segretario generale aggiunto della NATO per gli armamenti, dà un giudizio meno severo del percorso di trasformazione seguito dalla NATO tra i vertici di Praga e Riga⁴¹. Nonostante le difficoltà nel dispiegamento, la NRF non deve essere sottovalutata: essa si è presentata a Riga operativa e forte di venticinquemila uomini. La NATO ha fatto progressi straordinari anche nel settore del comando, controllo e comunicazioni, implementando una struttura di informazioni condivisa, nota come Capacità in rete (*NATO Network Enabled Capabilities*, NNEC), che consente un'efficace condivisione delle informazioni tra Stati membri, anche sui teatri di guerra. Bartoli sottolinea poi l'impegno dell'Alleanza nel migliorare i programmi di difesa contro il terrorismo per la ricerca collettiva di contromisure efficaci (*Defense Against Terrorism*) e la tecnologia per il supporto alle truppe dispiegate attraverso programmi di sorveglianza al suolo e difesa stratificata contro i missili balistici di teatro (*Alliance Ground Surveillance* e *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*). Infine, il vice

³⁹ "Nations agreed to the goal of preparing and equipping 40 percent of their ground forces for expeditionary operations and committed to deploying 8 percent of those forces to current operations at any given time", *ibid.*, p. 5.

⁴⁰ Ullman riassume il proprio giudizio su Riga in un'efficace metafora: "Il vertice di Riga, come quello di Istanbul, ha evitato di affrontare i problemi principali [...] Se guardassimo al vertice come all'*inning* di un incontro di *baseball*, il punteggio sarebbe zero, senza battute e con qualche errore. Se la NATO avrà o meno un altro turno alla battuta, dipenderà largamente da quanto succederà in Afghanistan", *ibid.*, p. 5.

⁴¹ M. Bartoli, *Valutare la trasformazione della NATO*, in *NATO Review*, autunno 2006.

segretario generale della NATO si sofferma sugli sforzi compiuti per colmare le evidenti mancanze dell'Alleanza nel settore del trasporto strategico, già dolorosamente evidenziate in occasione della guerra in Afghanistan, per lo meno a scopi di assistenza umanitaria in situazioni non ostili: “Un dispositivo di proiezione richiede una capacità di trasporto strategico, che è potenzialmente il tallone d'Achille delle capacità dell'Alleanza [...] All'inizio di quest'anno, quattordici Stati membri hanno creato un consorzio – Soluzione provvisoria del trasporto aereo strategico (*Strategic Airlift Interim Solution*, SALIS) – per ottenere un accesso garantito al trasporto aereo strategico, con l'intenzione di colmare tale carenza fino all'eventuale sviluppo, acquisizione e messa in servizio dell'aereo A400M”⁴².

Anche Paul Savereux, ufficiale nella Divisione di Pianificazione e Difesa della NATO, ritiene che il vertice di Riga sia stata una buona occasione per valutare il grado di approfondimento della trasformazione compiuta dalla NATO da Praga in poi. Savereux considera in particolare come la CPG abbia in una certa misura colmato il vuoto politico ed istituzionale lamentato, tra gli altri, da van Ham: “La CPG è un documento ad alto livello che fornisce una cornice ed un indirizzo politico alla continua trasformazione della NATO, stabilendo, per il prossimi 10-15 anni, le priorità per tutte le tematiche relative alla capacità dell'Alleanza, ai settori riguardanti la pianificazione e l'intelligence. In altre parole, il documento fornisce il quadro ideale e le priorità stabilite per la trasformazione in corso della NATO”⁴³. La CPG non sostituisce il Concetto strategico del 1999, ma vi si affianca aggiornandolo e completandolo. Con la sua pubblicazione al vertice di Riga, essa mette al centro dell'agenda della NATO la lotta al terrorismo e alle armi di distruzione di massa e sottolinea la necessità che l'Alleanza persegua una certa flessibilità nel dispiego delle proprie forze.

⁴² Ibid.

⁴³ P. Savereux, *La Direttiva Politica Generale: una guida di base*, in *NATO Review*, primavera 2007.

I tre vertici NATO di Praga, Istanbul e Riga hanno dunque cercato di fornire all'Alleanza atlantica la cornice politico istituzionale entro la quale sistematizzare i cambiamenti e le trasformazioni iniziati dal Concetto strategico del 1999 e improvvisamente accelerati dagli attentati terroristici dell'undici settembre 2001. La creazione della NRF, la modernizzazione e snellimento delle strutture di controllo e di comando e l'allargamento a sette nuovi membri sono senza dubbio una parte fondamentale di questa trasformazione. E tuttavia, il cambiamento più importante per la NATO tra il 2001 e il 2006 è probabilmente stata l'acquisizione della consapevolezza che per poter perseguire la propria missione di difesa e sicurezza collettiva e mantenere rilevanza politica e strategica, l'Alleanza deve concentrare i propri sforzi sulla lotta al terrorismo internazionale e che questo comporta necessariamente un impegno di lungo termine ad intervenire "fuori area". L'intervento in Afghanistan si spiega in questi termini. Impegnandosi a garantire la sicurezza e la stabilità dell'Afghanistan, la NATO riconosce implicitamente il nuovo scenario geostrategico e, anche in assenza di un nuovo Concetto strategico che tenga in considerazione gli eventi del 2001, decide di prendervi parte investendovi il proprio futuro.

6.4 La NATO americana

La consapevolezza che dopo gli attentati terroristici dell'undici settembre 2001 il contesto internazionale in cui la NATO si trova ad operare sia profondamente cambiato ha provocato reazioni diverse in Europa e negli Stati Uniti. Con la fine della Guerra Fredda, la visione americana di una nuova NATO ha portato l'Alleanza all'allargamento verso oriente. I membri europei hanno seguito il processo di trasformazione talora con interesse, talaltra con diffidenza. In ogni caso, hanno lasciato che la spinta principale a trasformare la NATO da un'Alleanza difensiva contro l'Unione Sovietica ad un'Alleanza di sicurezza collettiva e allo stesso tempo strumento

di stabilità del continente europeo provenisse dagli Stati Uniti. All'indomani degli attentati terroristici dell'undici settembre e dunque di un nuovo, radicale cambiamento del panorama geostrategico mondiale, l'élite americana si è riproposta con vigore l'interrogativo di come utilizzare e trasformare al meglio l'Alleanza atlantica. Il dibattito che ne è seguito ha evidenziato posizioni tra loro diametralmente opposte ma spesso ben motivate, che trovano nel contesto della politica americana sostenitori più o meno appassionati.

Dopo l'undici settembre tutta la classe politica americana tende a considerare la NATO uno strumento generalmente utile, anche se a fini diversi e non sempre e necessariamente militari. Così l'impiego che le diverse correnti politiche ne fanno (o farebbero) in politica estera è diverso tra loro. Nel *National Security Strategy* del settembre del 2002, un documento di impronta neoconservatrice reso pubblico prima che gli screzi tra Francia, Germania e Stati Uniti in merito alla guerra in Iraq avvelenassero i rapporti transatlantici, la NATO viene descritta come l'asse rotatorio della relazione tra Stati Uniti ed Europa. Tuttavia, nel documento viene anche evidenziata la necessità che l'Alleanza si adatti ai cambiamenti avvenuti dopo la fine della Guerra Fredda e gli attentati dell'undici settembre⁴⁴. In particolare, il *National Security Strategy* del 2002 evidenzia come siano necessarie nuove strutture e mezzi militari e più rapidità e flessibilità nella composizione di coalizioni ad hoc: “La NATO deve raggiungere la capacità di dispiegare in qualsiasi momento, con poco preavviso, forze speciali ed estremamente mobili per rispondere ad una minaccia contro un membro dell'Alleanza. L'Alleanza deve essere sempre capace di agire quando i nostri interessi siano minacciati, creando coalizioni all'interno della NATO, ma anche

⁴⁴ G. Bush, *The National Security Strategy*, settembre 2002, cit., p. 25.

contribuendo a coalizioni basate sulla missione”⁴⁵. Inoltre, la NATO deve continuare ad espandersi, ma deve anche riuscire a suddividere il costo della propria sussistenza più equamente tra i suoi membri. Il *National Security Strategy* del 2002, insomma, non solleva questioni nuove né inusuali, si limita invece ad affermare con fermezza i principi sui quali il governo americano ha insistito sin dalla fondazione dell’Alleanza, in modo se possibile ancora più esplicito. Quando, quattro anni più tardi, dopo l’invasione dell’Afghanistan e la guerra in Iraq, viene pubblicato il nuovo *National Security Strategy* è dunque interessante notare come lo spazio dedicato all’Alleanza si sia notevolmente ridotto. Nel sotto-capitolo dedicato all’Europa, la NATO occupa solo un breve e laconico paragrafo in cui ci si sofferma sulla necessità che le riforme strutturali e delle capacità dell’Alleanza vengano accelerate per renderla efficace nel compiere la propria missione⁴⁶. I due documenti del 2002 e 2006 riflettono in larga misura la progressiva disaffezione neoconservatrice nei confronti dell’Alleanza atlantica. Secondo Bill Kristol, il fondatore neocon del *Weekly Standard*, l’undici settembre ha creato una divisione interna alla NATO nel modo in cui i membri percepiscono le minacce del Ventunesimo secolo⁴⁷. Questo divario ideologico è superabile solo in parte: è infatti inevitabile che Stati Uniti e alleati europei abbiano differenti visioni storiche e strategiche del mondo. La NATO potrebbe divenire il forum dove superare almeno alcune di queste divergenze, ma solo se essa saprà accettare e mettere in pratica l’idea delle “coalizioni di volenterosi”, cioè coalizioni create ad hoc per affrontare missioni specifiche, e se saprà accettare tra i propri membri anche Paesi non tradizionalmente considerati per l’allargamento, ma non per questo da escludere, come India o Israele. Viceversa, gli Stati Uniti dovranno cercare di istituzionalizzare la propria alleanza con i nuovi centri di potere al di fuori della NATO, danneggiando

⁴⁵ Ibid., p. 25.

⁴⁶ G. Bush, *The National Security Strategy*, Washington, D.C., marzo 2006, p. 38.

⁴⁷ W. Kristol, *Testimonianza resa di fronte al Senato degli Stati Uniti d’America*, Commissione per gli Affari Esteri, Washington D.C., 8 aprile 2003.

inevitabilmente la coesione ed esclusività dell'Alleanza. Infine, è necessario capire se la NATO si sia consumata con gli sforzi in Kosovo ed in Afghanistan, o se abbia ancora qualcosa da offrire agli Stati Uniti: “La sfida futura sarà vedere se la NATO, così come è oggi, sarà in grado di affrontare le nuove minacce che ci troviamo di fronte. Abbiamo fatto alcuni passi in avanti: l'intervento dell'Alleanza in Kosovo è stato un precedente importante. Anche l'impegno in Afghanistan e in Iraq dei nostri alleati e di quelli che diventeranno presto nostri alleati è stato significativo. La domanda che ci dobbiamo porre è se in futuro questi sforzi saranno l'eccezione o la regola”⁴⁸. Robert Kagan si spinge oltre: la NATO è ancora importante per la stabilità della relazione transatlantica e potrebbe persino diventare la sede in cui gli Stati Uniti siano messi nella condizione di cedere parte del proprio potere se, e solo se, gli alleati europei dimostreranno di saper utilizzare la propria influenza responsabilmente: “Chiedo agli europei di guardare il mondo con gli occhi degli americani, in cambio gli Stati Uniti cederebbero loro parte della propria influenza”⁴⁹. Anche Thomas Donnelly è d'accordo con Kristol e Kagan sull'importanza istituzionale e pratica della NATO, anche se non la considera più l'asse militare e strategico della politica estera statunitense: “Non dovremmo mai sottovalutare il valore istituzionale e di addestramento che rende la NATO – e le pratiche militari della NATO – lo standard per tutte le ‘coalizioni di volenterosi’ che vogliono essere efficaci in battaglia. Se questa NATO istituzionale non esistesse, bisognerebbe inventarla”⁵⁰.

La disposizione neoconservatrice verso la NATO può essere capita in chiave puramente utilitaristica: l'Alleanza può essere usata come una “cassetta degli attrezzi”

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ R. Kagan – J. Myers, *World Order*, Carnegie Council Books for Breakfast Program, Washington, D.C., 4 febbraio 2004.

⁵⁰ T. Donnelly, *The Presence of U.S. Forces in Europe*, Testimonianza resa di fronte alla Camera dei Rappresentati degli Stati Uniti d'America, Commissione per le Forze Armate, Washington D.C., 26 febbraio 2003.

cui attingere in caso di necessità e da tralasciare quando ritenuta non indispensabile o addirittura d'intralcio, come nel caso dell'invasione dell'Afghanistan nell'2001⁵¹. Un approccio simile, anche se meno scettico, distingue l'atteggiamento dei conservatori tradizionali. Lee Edwards, storico del movimento conservatore della Heritage Foundation di Washington, D.C., ritiene che l'Unione europea e la NATO siano vitali per l'interesse americano e indispensabili per la sicurezza nazionale statunitense. Russia, Cina, Giappone e America Latina devono essere tenuti in considerazione, ma la NATO e l'Unione europea sono composte da amici ed alleati con i quali gli Stati Uniti hanno avuto una relazione proficua per decenni e devono rimanere una delle priorità assolute nella formulazione della politica estera americana⁵². E' d'accordo anche John Hulsman, studioso conservatore prima alla Heritage Foundation ed ora al German Council on Foreign Relations di Berlino: la NATO è un alleato importante per gli Stati Uniti, ma l'esperienze dell'undici settembre e della guerra in Afghanistan hanno sottolineato come la disparità di capacità tra gli alleati ne abbia logorato la credibilità e operatività: "La crisi pubblica sulla rilevanza centrale della NATO ha confermato quello che molti di noi hanno temuto per anni. Essa ha infatti messo in evidenza che la questione da sempre in sospenso al centro della NATO – cioè la controversia sulla divisione di costi e potere – alla fine ha causato un indiscutibile danno"⁵³. Gli Stati Uniti hanno bisogno di una NATO più flessibile, sia politicamente che militarmente, e dunque di un'Alleanza che sappia farsi da parte quando il governo americano abbia bisogno di agire unilateralmente e che allo stesso tempo accetti la possibilità della

⁵¹ Nelle parole dell'ex Segretario della Difesa americano Donald Rumsfeld: "Bisogna che sia la missione a determinare la coalizione e non che la coalizione determini la missione", D. Rumsfeld, *America's New War*, Pentagon Briefing, 25 settembre 2001.

⁵² "The European Union and NATO are vital to American interest, and they are indispensable to U.S. national security. They represent allies and friends with whom the U.S. has had an association for decades. Of course Russia, China, Japan and Latin America, which is in our backyard, should be of our concern, but the European Union and NATO should be our top priorities in foreign policy", Lee Edwards, intervista con l'autrice, 29 agosto 2007.

⁵³ J. C. Hulsman, *The Conservative Case for NATO Reform*, Heritage Lecture #744, Washington, D.C., 8 maggio 2002.

formazione di colazioni ad hoc. Se la NATO sarà in grado di evolvere in questa direzione, rimarrà rilevante sia per gli Stati Uniti che per gli alleati europei: “È necessario che il realismo prenda il posto delle posizioni assolute tipiche dell’Alleanza. Nella nuova era, la NATO sarà uno strumento politico e militare importante per i politici americani ed europei, ma allo stesso tempo non sarà più l’unico strumento disponibile”⁵⁴. Hulsman sottolinea tuttavia che, nonostante le difficoltà che la NATO pone come alleanza militare efficace ed efficiente, la sua funzione politica è indispensabile ed irrinunciabile per la stabilità e durevolezza della relazione euro-atlantica e come tale dovrebbe essere preservata ad ogni costo⁵⁵.

La posizione dei candidati repubblicani alla presidenza americana Rudolph Giuliani e Mitt Romney conferma l’affezione conservatrice per l’Alleanza atlantica e tuttavia allo stesso tempo denuncia la necessità che essa evolva per rimanere rilevante nel determinare la politica estera statunitense del Ventunesimo secolo. Giuliani riconosce le funzioni vitali svolte dall’Alleanza durante gli anni della Guerra Fredda e nel periodo immediatamente successivo agli attentati terroristici dell’undici settembre, soprattutto in Afghanistan. Tuttavia, egli ritiene che l’Alleanza debba trovare al più presto una nuova ragione d’esistere aprendosi globalmente a qualsiasi Stato democratico e militarmente preparato che voglia farne parte, diventando così un’alleanza globale pronta ad affrontare le sfide del futuro: “La NATO deve cambiare con i tempi che cambiano ed i suoi membri devono sempre far collimare le proprie dichiarazioni di intenti utilizzando e investendo nell’Alleanza. In cambio, gli Stati Uniti possono assicurare loro che il governo americano ci sarà nel momento del bisogno. Loro sono stati al nostro fianco dopo l’undici settembre, l’America non lo dimenticherà

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ J. C. Hulsman, *Getting Real: An Unromantic Look at the NATO Alliance*, *The National Interest*, n. 75, (primavera 2004), p. 66.

mai”⁵⁶. Romney dedica all’Alleanza atlantica meno attenzione e tuttavia ne sottolinea la funzione fondamentale nella lotta al terrorismo islamico. Come la maggioranza dei conservatori americani, anche il candidato repubblicano è consapevole delle debolezze della NATO ed in particolare della necessità di spingere tutti i membri della NATO verso: “Un maggiore coordinamento militare, un maggiore impegno verso la sicurezza nazionale dei suoi membri e verso la lotta alla proliferazione delle armi”⁵⁷.

La leadership politica democratica mostra meno interesse dei neoconservatori e dei conservatori tradizionali nei confronti del ruolo della NATO nelle relazioni internazionali. In tre articoli pubblicati su *Foreign Affairs* tra il luglio e il novembre del 2007, Barack Obama, John Edwards e Hillary Clinton, candidati democratici alla presidenza americana, accennano soltanto all’Alleanza atlantica. Obama sottolinea la necessità che gli alleati europei riducano il divario militare con gli Stati Uniti ed investano di più, politicamente e militarmente, nell’Alleanza, ad esempio aumentando il loro impegno in Afghanistan: “La NATO ha compiuto passi enormi nei passati quindici anni, trasformandosi dall’essere l’alleanza di sicurezza della Guerra Fredda in un’alleanza per la pace. Tuttavia, ad oggi, la sfida in Afghanistan ha esposto nelle parole del senatore Lugar ‘la crescente discrepanza tra l’espandersi delle missioni della NATO e le sue capacità”⁵⁸. Hillary Clinton e John Edwards sono perfino più generici. La Clinton si limita a notare come sia necessario convincere gli alleati NATO della serietà e importanza della guerra in Afghanistan e in generale della lotta all’estremismo islamico⁵⁹; Edwards non discute nemmeno del ruolo politico e militare dell’Alleanza,

⁵⁶ R. Giuliani, *Toward a Realistic Peace*, in *Foreign Affairs*, vol. 86, n. 5, (settembre-ottobre 2007), 2-18.

⁵⁷ M. Romney, *Rising to a New Generation of Global Challenges*, in *Foreign Affairs*, vol. 86, n. 4, (luglio-agosto 2007), 17-32.

⁵⁸ B. Obama, *Renewing American Leadership*, in *Foreign Affairs*, vol. 86, n. 4, (luglio-agosto 2007), pp. 2-16.

⁵⁹ H. Clinton, *Security and Opportunity for the Twenty-first Century*, in *Foreign Affairs*, vol. 86, n. 6, (novembre-dicembre 2007), p. 2-18.

ma si limita ad osservare come essa potrebbe partecipare alla risoluzione della crisi del Darfur⁶⁰.

L'apparente indifferenza dei tre principali candidati democratici per il futuro dell'Alleanza atlantica è insolita, soprattutto se si considera che la maggior parte di proposte americane di riforma della NATO provengono dalla leadership intellettuale democratica. In un ampio e dettagliato documento pubblicato in concomitanza al vertice di Riga nel novembre del 2006, Ron Asmus e Richard Holbrooke, entrambi già membri di spicco dell'Amministrazione di Bill Clinton, espongono le proprie idee per una riforma di successo dell'Alleanza atlantica⁶¹. Per poter sopravvivere nel nuovo panorama geo-strategico definito dalla fine della Guerra Fredda e dagli attentati terroristici dell'undici settembre, la NATO deve diventare un'alleanza globale. Secondo Asmus e Holbrooke la NATO deve continuare ad trasformarsi mantenendo sotto controllo l'evoluzione della situazione internazionale. Nel breve periodo l'Alleanza atlantica deve dunque perseguire con determinazione il successo in Afghanistan; sostenere attivamente la missione ONU in Libano; prepararsi ad interagire e contenere un Iran nucleare; ed infine contribuire risolutamente alla stabilizzazione dell'Iraq. Nel lungo periodo, la NATO deve invece continuare a presentarsi al mondo come un'istituzione che promuove la stabilità globale, in particolare mantenendo aperte le porte dell'allargamento per evitare la creazione di un'area di disordine ai propri confini. Per promuovere un'evoluzione positiva dell'Alleanza atlantica è importante capire che l'impegno della NATO in tante missioni e fora non significa necessariamente che essa sia ancora politicamente e militarmente rilevante: "Non bisognerebbe confondere l'aver tanto da fare con l'effettiva rilevanza strategica o le missioni concrete. Ad oggi, l'Alleanza è probabilmente meno centrale nel pensiero e nelle politiche occidentali che

⁶⁰ J. Edwards, *Reengaging With the World*, in *Foreign Affairs*, vol. 86, n. 5, (settembre-ottobre 2007), 19-36.

⁶¹ R. Asmus - R. Holbrooke, *Re-Reinventing NATO*, in *Riga Papers*, The German Marshall Fund of the United States, Washington, D.C., novembre 2006.

in qualsiasi altro momento sin dalla sua creazione. In effetti, quello che colpisce di più è quanto modesta e minimalista sia l'agenda della NATO a confronto con la lunga lista di sfide strategiche con cui si deve confrontare l'Occidente"⁶². Secondo Asmus e Holbrooke, dunque, se la NATO rimarrà o meno un'alleanza centrale nella relazione transatlantica dipende largamente dalla sua capacità di spostare la propria attenzione da un'Europa largamente stabilizzata e sicura, alle sfide globali al sistema internazionale, come appunto l'Afghanistan, il Libano, l'Iran e il controllo della proliferazione delle armi di distruzione di massa. La NATO non deve né può diventare un "poliziotto globale", ma è indispensabile che diventi più flessibile nelle aree e nei mezzi di intervento e che si adoperi per contribuire o costruire coalizioni regionali laddove diventi necessario affrontare una crisi. Gli attentati terroristici dell'undici settembre avevano creato le condizioni storiche e politiche per portare la NATO a questo nuovo livello di integrazione e cooperazione. Purtroppo il rifiuto americano di coinvolgere l'Alleanza in Afghanistan sin dall'inizio delle operazioni militari è costato caro: invece di progredire verso la flessibilità politica e militare necessaria per affrontare le sfide strategiche globali del Ventunesimo secolo, la NATO si è arenata per l'ennesima volta sugli scogli delle proprie lotte intestine, dimostrando con un intervento poco determinato in Afghanistan che tanti membri dell'Alleanza non hanno ancora colto l'importanza delle sfide strategiche che si trovano davanti⁶³: "E' ora di smettere di far finta che tutto vada bene a Bruxelles e Mons. La NATO non darà mai vita all'iniziativa politica o alla leadership necessarie per re-inventarsi a meno che non si affronti la verità e si discuta apertamente di cosa questa Alleanza possa e debba diventare"⁶⁴.

⁶² Ibid., p. 2.

⁶³ R. Asmus, *Nato Must Go Global to Have a Meaningful Purpose*, in "Financial Times", 6 febbraio 2007.

⁶⁴ R. Asmus - R. Holbrooke, *Re-Reinventing NATO*, cit, p. 11.

Anche Ivo Daalder del Brookings Institution di Washington, D.C. e James Goldgeier del Council on Foreign Relations di New York Sono d'accordo con Asmus e Holbrooke sulla necessità per la NATO di diventare un'alleanza globale⁶⁵. Daalder e Goldgeier, tuttavia, spingono l'evoluzione dell'Alleanza ad un livello superiore. L'undici settembre ha cambiato radicalmente la natura delle missioni della NATO, allargandone la portata e mettendo una fine definitiva al dibattito sull'opportunità degli interventi "fuori area". Dal 2001 la NATO si è impegnata con missioni non esclusivamente militari in Afghanistan, Darfur, negli Stati Uniti - in occasione delle operazioni di soccorso successive all'uragano Katrina - e in Indonesia: non è dunque solo cambiata la portata delle missioni dell'Alleanza, ma anche la loro natura: "Se lo scopo dell'alleanza non è più la difesa territoriale ma l'unire Paesi con valori ed interessi simili per affrontare insieme i problemi globali, allora la NATO non ha più bisogno di avere una natura esclusivamente transatlantica"⁶⁶. Che la NATO diventi un'alleanza globale è necessario per due ragioni: nel lungo periodo l'eccessivo ricorso a coalizioni ad hoc, da un lato indebolirebbe l'Alleanza marginalizzandola; dall'altro danneggerebbe irrimediabilmente l'iter-operatività militare che rende la NATO un'alleanza unica nel suo genere. Daalder e Goldgeier ritengono che un allargamento dalla NATO a membri non europei non dovrebbe comportare cambiamenti sostanziali nella struttura di comando: il comando supremo rimarrebbe ad un ufficiale americano, mentre la carica segretario generale sarebbe ricoperta da un europeo o da un non europeo. Per facilitare un allargamento globale, la NATO dovrebbe promuovere programmi simili al Partenariato per la Pace (PfP, *Partnership for Peace*) ma su scala globale, un Partenariato Globale (*Global Partnership*) che implicherebbe contatti ufficiali e strutturati tra SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) e i

⁶⁵ I. Daalder - J. Goldgeier, *Global NATO*, in *Foreign Affairs*, vol. 85, n. 5, (settembre-ottobre 2006), 105-113.

⁶⁶ Ibid.

Paesi partner. Sarebbe infine opportuno creare un Consiglio NATO per la Partnership Globale, simile per organizzazione e funzioni al Consiglio per la Partnership Euro-Atlantica, in modo da coordinare i rapporti tra i Paesi membri e i partner globali. A chi eccepisce che una NATO eccessivamente ampliata potrebbe soffrire al momento di prendere decisioni, Daalder e Goldgeier oppongono che l'allargamento a ventisei membri non ha causato la paralisi dell'Alleanza atlantica, anche perché si è progressivamente passati dalla consuetudine di prendere le decisioni all'unanimità, a quella del "consenso senza accordo" secondo cui i membri dissenzienti non pongono il veto ad una missione, anche se decidono di non parteciparvi. Infine, anche se alcuni articoli del Trattato di Washington dovranno essere modificati, il principio di difesa collettiva e dunque l'asse portante dell'Alleanza, non verrebbe intaccato, anzi l'allargamento globale della NATO consentirebbe all'Alleanza di acquisire maggiore legittimità grazie alla presenza tra i suoi ranghi di Paesi membri che ne condividono principi, interessi e valori su scala globale: "Le minacce globali non possono essere affrontate da organizzazioni regionali. In passato la NATO ha funzionato bene perché il trattato su cui si basa richiede che i suoi membri si impegnino a riconoscere sia i principi politici ed economici che determinano una democrazia, sia le sfide comuni alla sicurezza dell'Alleanza. Sarebbe insensato non accogliere nella NATO altri Paesi che possono sottoscrivere gli stessi impegni e allo stesso tempo aiutarci a confrontare le nuove sfide globali"⁶⁷.

Di parere opposto è Charles Kupchan, studioso del Council of Foreign Relations: benché in favore di un allargamento della NATO alla Russia, considerato indispensabile per promuovere l'integrazione della Russia in Europa, si oppone all'idea

⁶⁷ Ibid.

di un ampliamento globale dell'Alleanza⁶⁸. Secondo Kupchan per preservare la propria stabilità ed efficienza la NATO non può permettersi allargamenti extra-europei, deve invece consolidarsi e rafforzarsi entro i confini determinati dagli attuali membri e partner. Un allargamento di ispirazione globale sarebbe fatale per l'Alleanza non tanto per la difficoltà di raggiungere l'unanimità decisionale tra i suoi membri, quanto per la varietà e molteplicità di interessi che l'Alleanza si troverebbe a dover proteggere e difendere: “Una NATO globale non sarebbe solo super-estesa, ma sarebbe anche paralizzata dalla differenze in interessi strategici e prospettive [...] Piuttosto che trasformarsi in una mini Nazioni Unite di democrazie, la NATO dovrebbe mirare ad obiettivi molto più modesti e realistici: migliorare la capacità di proiettare il proprio potere, consolidare le attuali missioni, completare i piani per l'allargamento all'Europa sud-occidentale e adattare le sue istituzioni alla nuova realtà politica”⁶⁹. Infine, l'Alleanza dovrà accettare che nella maggioranza delle future crisi internazionali sarà la missione a determinare la coalizione e non viceversa. La scelta delle “coalizioni di volenterosi” non è stata l'iniziativa passeggera di un'Amministrazione americana particolarmente insofferente verso le organizzazioni internazionali, al contrario: essa ha rappresentato la consapevolezza internazionale che Paesi diversi hanno interessi diversi che sono inclini a proteggere diversamente. In altre parole, le coalizioni ad hoc sono la strada del futuro e non un ricordo del passato, ma soprattutto sono una realtà che la NATO farebbe bene ad accettare ed assecondare per mantenere rilevanza politica e strategica.

Infine, tra le proposte di riforma della NATO spicca senza dubbio quella del senatore repubblicano Richard Lugar, che accenna alla necessità per la NATO di agire

⁶⁸ C. Kupchan, *The End of the American Era. U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York, 2003, pp. 271-274; e C. Kupchan, *How to Keep NATO Relevant*, in “International Herald Tribune”, 5 ottobre 2006.

⁶⁹ C. Kupchan, *How to Keep NATO Relevant*, ibid.

e pensare globalmente, ma contrariamente alle altre proposte si concentra sulla necessità per l'Alleanza di mettere la questione energetica, che preoccupa tanti dei suoi membri, al centro della propria agenda: "Nei prossimi decenni, la fonte più probabile di conflitto armato nel teatro europeo e nelle regioni circostanti sarà la scarsità di energia e la sua manipolazione. Sarebbe irresponsabile per la NATO non prendere parte al problema relativo alla sicurezza energetica quando è evidente che l'occupazione, la salute e la sicurezza delle nostre moderne economie e delle nostre società dipende dalla disponibilità sufficiente e puntuale di diverse fonti di energia"⁷⁰. Secondo Lugar la NATO dovrebbe rispondere all'uso da parte di un attore statale delle forniture di energia come un'arma per controllare uno degli Stati membri dell'Alleanza includendo questa eventualità tra gli eventi che potrebbero determinare l'applicazione dell'Articolo V del Trattato di Washington sulla difesa collettiva. Il senatore repubblicano chiarisce che non reputa opportuna l'automatica risposta armata della NATO a fronte della manipolazione delle forniture di energia a spese di uno Stato membro, ma che l'Alleanza atlantica dovrebbe essere pronta a rispondere e intervenire contro un'eventualità di questo tipo: "Se questo non dovesse succedere, è probabile che l'Alleanza si dividerà in malo modo e che i membri più vulnerabili cercheranno di assecondare i loro fornitori di energia. Nessun problema nella storia della NATO è stato così vicino a spaccare l'Alleanza per la mancanza di un'azione preventiva concordata"⁷¹. Secondo Lugar per poter rimanere al centro delle relazioni strategiche del Ventunesimo secolo la NATO deve dunque essere in grado di agire da deterrente verso gli Stati produttori di energia che minacciano la stabilità dei suoi membri, ad esempio avendo le risorse per poter aiutare la vittima di un'aggressiva manipolazione di fornitura di energia. Per rafforzare la sua politica in materia di sicurezza energetica, la

⁷⁰ R. Lugar, *Lugar Speech in Advance of NATO Summit*, German Marshall Fund of the United States, Riga, 27 novembre 2006.

⁷¹ Ibid.

NATO deve inoltre cercare di aprire canali diplomatici efficienti con gli Stati ricchi di energia come la Russia e condurre consultazioni bilaterali di alto livello sulla tema della sicurezza energetica. Allo stesso tempo Lugar appoggia l'idea che la NATO si rafforzi attraverso l'allargamento a Stati democratici e militarmente preparati che vogliano e possano contribuire agli sforzi dell'Alleanza nel settore: "Mi rendo conto che fare della sicurezza energetica la missione della NATO è un passo in avanti notevole rispetto alle origini dell'Alleanza. Ma rappresenta anche una opportunità storica per cambiare le circostanze geopolitiche attuali a vantaggio di tutti i membri [...] La posta in palio è così alta che se aspettiamo anche solo qualche anno rischiamo di mettere in pericolo la nostra alleanza"⁷².

Le incognite sul futuro della NATO, dalla necessità di definire una nuova missione ed identità, alla necessità di maggiore flessibilità politica e militare, vengono affrontati dai sostenitori dell'Alleanza atlantica con progetti di riforma che, per quanto diversi tra loro, condividono la convinzione che l'Alleanza sia indispensabile sia per i suoi aspetti militari che politici. E' un minimo comune denominatore fondamentale e non necessariamente scontato. Charles Krauthammer, giornalista neoconservatore americano, ritiene che l'esperienza in Afghanistan, ancor più che quella nei Balcani, abbia dimostrato l'irrilevanza militare europea e l'inutilità della NATO come alleanza militare: "Per un continente che per oltre cinquecento anni ha dominato il mondo, l'impotenza è difficile da accettare. Ci aiuta a capire le petulanti lamentele europee sull' 'arroganza' e 'l'unilateralismo' americani. Ci aiuta anche a capire perché la NATO come alleanza militare sia morta. Non è sempre stato così. Per quattro decenni l'alleanza ha dispiegato eserciti enormi che hanno efficacemente contenuto l'Unione Sovietica all'apice del suo potere. Con la fine della Guerra Fredda, tuttavia, la NATO

⁷² Ibid.

ha perso il suo nemico. Con la dimostrazione della sua irrilevanza militare nella guerra in Afghanistan, la NATO ha perso il suo ruolo”⁷³. Krauthammer capisce la diffusa, seppur non unanime, decisione europea di ridurre le spese militari all’indomani della caduta del Muro di Berlino: è stata una risposta legittima e razionale alla fine della Guerra Fredda e della minaccia sovietica. Non è compito degli Stati Uniti convincere gli europei della necessità di investire di più nella NATO: l’Alleanza atlantica non è più militarmente rilevante, ma può efficacemente essere re-inventata come strumento politico per garantire l’integrazione della Russia in Europa e nel mondo occidentale.

Anche Jeffrey Gedmin, presidente di Radio Free Europe/Radio Liberty ed ex direttore dell’Aspen Institute di Berlino è d’accordo con Krauthammer: la NATO è “finita”⁷⁴. Secondo lo studioso americano, non sono né la differenza in capacità militari tra membri europei e Stati Uniti, né l’allargamento a destinare l’Alleanza atlantica all’irrilevanza, bensì il fondamentale cambiamento di prospettiva attraverso cui è passata la relazione transatlantica dopo la fine della Guerra Fredda. L’Unione europea mette ormai in discussione la leadership americana: “La relazione è cambiata. Durante la Guerra Fredda gli europei occidentali si sono stancati di interpretare il ruolo di vice-sceriffo, adesso sembra che si siano stancati anche dello sceriffo. Per la NATO questo crea un dilemma insolubile. Durante la Guerra Fredda erano due gli elementi che tenevano l’Alleanza insieme: un pericolo comune e l’accettazione della leadership americana. Ma dall’Afghanistan all’Iraq, l’Unione europea di oggi è meno interessata al pericolo comune che al *Mitsprachrecht*, come lo chiamano i tedeschi, cioè al diritto di co-determinare il corso degli eventi”⁷⁵. Così, secondo Gedmin, nonostante la forte interdipendenza economica tra USA e Unione europea, l’alleanza militare tra le due sponde dell’Atlantico non è più affidabile. La NATO può ancora avere un ruolo

⁷³ C. Krauthammer, *Re-Imagining NATO*, in “The Washington Post”, 24 maggio 2002.

⁷⁴ J. Gedmin, *The Alliance is Doomed*, in “The Washington Post”, 20 maggio 2002.

⁷⁵ Ibid.

politico nei rapporti transatlantici, ma nella strategia militare americana deve essere sostituita da alleanze alternative che possano contribuire efficacemente alle necessità di sicurezza statunitensi del Ventunesimo secolo.

L'approccio di Wayne Merry, studioso dell'American Foreign Policy Council di Washington, D.C. ed ex funzionario del Pentagono e del Dipartimento di Stato, è più moderato ma sostanzialmente simile a quello di Krauthammer e Gedmin. Merry sottolinea come le trasformazioni degli anni Novanta abbiano radicalmente cambiato il senso e la natura della NATO, senza che il Trattato di Washington fosse ridiscusso o che i limiti previsti dalle Assemblee nazionali degli Stati membri fossero presi in considerazione⁷⁶. La NATO è conseguentemente diventata un oggetto di contenzioso che ha prolungato la dipendenza militare dell'Europa dagli Stati Uniti senza offrire niente in cambio a Washington: "Finché gli europei saranno dipendenti da un potere non europeo per la loro sicurezza, l'Europa non potrà diventare né un centro di potere, né un partner affidabile per gli Stati Uniti"⁷⁷. La NATO è diventata irrilevante anche per quei membri che vedono nella Russia un rischio strategico: il pericolo russo non è di tipo militare, bensì di carattere economico, umanitario e di immigrazione e la NATO non è lo strumento adatto per farvi fronte. Secondo Merry nessun riaggiustamento o riconfigurazione della NATO risolverà la differenza di obiettivi strategici tra Stati Uniti ed Europa: "Gli Stati Uniti sono un potere globale, uno scontro tra le esigenze americane ed europee è inevitabile. L'Iraq ne è stato solo il primo esempio"⁷⁸. Così la NATO finisce solo per essere da un lato un impedimento all'emancipazione militare dell'Europa dagli Stati Uniti, e dall'altro una spesa che questi ultimi, data la pacificazione del continente europeo e il propagarsi di crisi altrove nel mondo, non si devono e possono più permettere: "Non c'è bisogno di piangere la fine della NATO. Le

⁷⁶ W. Merry, *Therapy's End: Thinking Beyond NATO*, in *The National Interest*, n. 74, (inverno 2003/2004), pp. 43-50.

⁷⁷ *Ibid.*, p. 43.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 45.

alleanze non sono piramidi, ma contratti pragmatici proprio come quelli d'affari. È una verità lapalissiana della Storia che le alleanze si sciolgono dopo aver conquistato la vittoria. L'Alleanza atlantica è stata un successo notevole tra i patti militari. Non solo ha mantenuto la propria coesione più a lungo di quasi qualsiasi altra alleanza, ma ha completamente raggiunto i propri obiettivi con un uso minimo di violenza e distruzione. Tuttavia, tutte le attività umane finiscono e la suprema saggezza in politica consiste nel sapere quando non spingere le cose troppo in là”⁷⁹.

6.5 La NATO europea

Oltre alla ricerca di una nuova missione e di una nuova identità politica e militare, l'Alleanza deve anche risolvere il difficoltoso ed ambiguo rapporto che sin dalla fine della Guerra Fredda ha instaurato con l'Unione europea e che periodicamente risolve la spinosa questione del ruolo che l'Unione vuole ritagliarsi all'interno della NATO e più in generale nella strategia di sicurezza transatlantica. Radek Sikorski, ex ministro della difesa polacco, non crede nell'incompatibilità tra le ambizioni militari europee e la stabilità dell'Alleanza atlantica: “L'Europa continuerà a coordinare la propria politica estera e di difesa e a rafforzare progressivamente le sue forze e capacità che potrà voler usare all'interno o all'esterno delle strutture della NATO. Ma la NATO può rimanere il baluardo della nostra difesa comune, e possiamo utilizzarla come una cassetta degli attrezzi per quelle azioni che l'altro non oppone, ma nelle quali non vuole essere coinvolto. Siamo l'Europa e l'America, ma rappresentiamo anche la civiltà occidentale, e la NATO è la nostra invincibile difesa”⁸⁰. Nonostante questa ottimistica visione, nel corso degli ultimi anni il rapporto tra Bruxelles e Mons ha sollevato alcuni

⁷⁹ Ibid. p. 48.

⁸⁰ R. Sikorski, *NATO Has Not Perished Yet While We Are Still Alive*, in *The National Interest*, n. 77, (primavera 2004), p. 71.

seri problemi per la relazione transatlantica, soprattutto nella percezione americana delle scelte europee, complicando ulteriormente il rapporto tra NATO e UE.

L' ex Ambasciatore americano all'Unione europea Richard Morningstar ha efficacemente ed ironicamente descritto la difficile relazione tra NATO ed Unione europea come quella tra: “Due istituzioni con sede nella stessa città ma che vivono su due pianeti diversi”⁸¹. La cultura e l'organizzazione dell'Alleanza atlantica e dell'Unione europea sono effettivamente radicalmente diverse. La prima nasce come un'alleanza militare fortemente influenzata dagli Stati Uniti, la seconda come alleanza economica con patrocinio americano, ma guidata da una leadership franco-tedesca. La fine della Guerra Fredda ha portato le due istituzioni a condividere un importante obiettivo comune: la pacificazione e stabilizzazione dell'ex Europa comunista⁸². Il risultato di questa inevitabile e necessaria convergenza politico-strategica è stata una rivalità frequentemente aspra che ha esposto sia il disagio europeo per il superpotere americano, che il disagio statunitense per la volontà di emancipazione europea: “Con diciannove membri in comune (che presto diventeranno ventuno quando la Bulgaria e la Romania aderiranno all'Unione europea), le due istituzioni sono come gemelli siamesi sgraziatamente uniti. Condividono diversi organi – soldati, equipaggiamento e personale militare – ma le loro teste separate non vanno d'accordo”⁸³.

Come nota lo studioso americano Lawrence Kaplan, le prime avvisaglie di tensione tra la NATO e Comunità Europea emergono già nel maggio del 1991 quando la Gran Bretagna, nel tentativo di applicare le lezioni militari imparate durante la Prima Guerra del Golfo, lancia con la Germania un'iniziativa interna alla NATO per istituire una forza multinazionale di risposta rapida (*Rapid Reaction Force*, RRF) composta di

⁸¹ R. Morningstar, *European Defense: End of Alliance or New Partnership?*, Address at the Howard Center for European Studies, 13 ottobre 2000, http://useu.usmission.gov/About_The_Ambassador/Morningstar/Oct1300_HarvCES.asp.

⁸² *Let's talk—but where? Are NATO and the European Union Partners or Rivals?*, in “The Economist”, 24 febbraio 2005.

⁸³ *Predictions of Its Death Were Premature*, in “The Economist”, 23 novembre 2006.

quattro divisioni poste sotto un comune comando anglo-tedesco⁸⁴. L'iniziativa inglese porta ad un'immediata risposta francese: nell'ottobre del 1991 il Presidente francese François Mitterand e il Cancelliere tedesco Helmut Kohl dichiarano l'intenzione di costituire una forza di reazione rapida europea (*Eurocorps*) basata sulla brigata franco tedesca posta in essere già nel 1987, ma arricchita da truppe provenienti da i Paesi dell'Unione europea Occidentale. La rivalità con l'iniziativa NATO è chiara, così come il maldestro tentativo di emancipazione dalla tutela militare dell'Alleanza atlantica.

Nel 1994 la NATO, consapevole del desiderio europeo di affrancamento militare e favorevole ad una distribuzione più equa di costi e responsabilità tra i membri dell'Alleanza istituisce le già ricordate *Combined Joint Task Forces* (CJTF) che avrebbero consentito ai membri europei di unirsi all'interno dell'Alleanza atlantica, senza un necessario contributo americano, per intervenire in crisi di specifico interesse europeo. Quando tuttavia l'anno successivo le CJTF non riescono ad entrare in azione in Bosnia, perché tra i membri europei non si riesce a chiarire a chi ne spetti il comando, diventa evidente che la ricerca di autonomia militare da parte di alcuni membri europei all'interno della NATO è un percorso politico ancora in via di definizione.

Durante il vertice di Berlino del 1996 i ministri degli esteri della NATO cercano di rivitalizzare l'identità europea all'interno dell'Alleanza atlantica lanciando l'iniziativa politica denominata Identità Europea di Difesa e Sicurezza (*European Security and Defense Identity*, ESDI). La ESDI mira a ricalibrare ruoli e responsabilità all'interno dell'Alleanza e soprattutto ad aumentare le capacità militari dei membri europei. Per dare sostanza all'iniziativa, i ministri degli esteri NATO decidono di mettere le risorse dell'Alleanza atlantica a disposizione dell'Unione europea Occidentale, nel caso in cui quest'ultima decidesse di gestire autonomamente una crisi

⁸⁴ L. Kaplan, *NATO Divided NATO United*, cit., p. 112-113.

umanitaria o militare. L'accordo segna l'inizio della cooperazione militare tra la NATO ed un'organizzazione europea esterna all'Alleanza e getta le fondamenta per la collaborazione militare con l'Unione europea. Quando nel 1998, a St. Malo, la Francia e la Gran Bretagna annunciano l'istituzione di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa (*European Security and Defense Policy*, ESDP) sembra che il tentativo NATO di dare maggiore autonomia agli alleati europei ed il tentativo europeo di emanciparsi dalla tutela americana corrano su binari paralleli e mai convergenti. Ancora una volta, è una crisi balcanica a sottolineare l'effettiva indolenza europea e la superficialità dell'iniziativa anglo-francese che, nonostante l'inasprirsi della situazione in Kosovo, per oltre un anno non fa alcun passo in avanti. Nel dicembre del 1999 l'Unione europea cerca di dare nuovo respiro alla Politica Estera e di Difesa: decide di assorbire i compiti militari dell'Unione europea Occidentale entro il proprio organico e crea un Consiglio Politico e di Sicurezza, un Consiglio Militare ed uno Staff Militare. Entro il 2003 l'Unione prevede di avere a propria disposizione cinquanta-sessantamila truppe da dispiegare in caso di missioni umanitarie, di salvataggio, di peace keeping e peace-making e di gestione delle crisi. Nel gennaio del 2001 la NATO e l'Unione europea inaugurano finalmente relazioni ufficiali per discutere a livello ministeriale e di ambasciatori la dimensione e gli obiettivi di una collaborazione tra le due organizzazioni. Il 22 novembre del 2002, al vertice di Praga, l'Alleanza atlantica estende i privilegi riservati nel 1996 all'Unione europea Occidentale, all'Unione europea e garantisce a quest'ultima la disponibilità delle strutture e risorse NATO per gestire le missioni in cui l'Alleanza atlantica non sia coinvolta. Gli accordi, noti come Berlino Plus, vengono introdotti formalmente il 17 marzo del 2003 e garantiscono all'Unione europea oltre all'accesso alle risorse dell'Alleanza atlantica, anche l'accesso ai suoi processi di pianificazione operativa⁸⁵.

⁸⁵ D. Hamilton, *Transatlantic Transformations: Equipping NATO for the 21st Century*, Washington D.C.,

Nonostante le inevitabili difficoltà derivanti dalla cooperazione di due organizzazioni così diverse, gli aspetti positivi della rinnovata collaborazione tra NATO ed Unione europea non si fanno attendere. A dispetto delle tensioni derivanti dalla crisi irachena, il 30 marzo del 2003 l'Unione europea assume con Operazione Concordia il ruolo fino ad allora svolto in Macedonia dalla missione NATO "Armonia" per prevenire il conflitto etnico tra macedoni ed albanesi. Nel dicembre del 2003 Operazione Concordia, che rappresenta la prima, storica applicazione degli accordi di Berlino Plus, viene sostituita da una missione di polizia europea di dimensioni più ridotte e denominata Operazione Proxima, che per i successivi due anni collabora con le forze di sicurezza macedoni per riformare il Ministero degli Interni e per garantire la stabilità dei confini del Paese. Nel dicembre del 2004 un'esperienza simile si ripete in Bosnia dove la NATO cede il comando di SFOR ad Operazione Althea, condotta dall'Unione europea con un contingente forte di settemila uomini che opera con le risorse della NATO secondo gli accordi di Berlino Plus. Infine, il 3 ottobre 2005 la NATO e l'Unione europea firmano un accordo che istituzionalizza una rappresentanza permanente della NATO all'interno dello Staff Militare dell'Unione europea e una rappresentanza permanente dell'Unione europea a SHAPE. Il 3 novembre del 2005 e il primo marzo del 2006 entrambe le squadre diventano operative presso i rispettivi comandi.

Nonostante queste promettenti premesse, il rapporto tra NATO ed Unione europea è lontano dall'essere costante e proficuo. Secondo Adrian Pop, professore alla National School for Political Studies and Public Administration di Bucarest, sono molte le aree in cui la NATO e l'Unione potrebbero cooperare: dal Kosovo, all'Afghanistan, dal bio-terrorismo, alla sicurezza energetica e tuttavia: "Nel passato recente è sembrato a volte che ci fosse un 'concorso di bellezza' tra le due organizzazioni, ad esempio

durante la cooperazione NATO-UE in Darfur, che si è svolta senza ricorrere agli accordi di Berlino Plus. Il Segretario Generale della NATO Jaap de Hoop Scheffer ha giustamente sottolineato come tutta questa rivalità dovrebbe finire e come ogni duplicazione di capacità dovrebbe essere eliminata”⁸⁶.

Secondo Radek Sikorski l’essenza delle incomprensioni tra l’Unione europea e la NATO risiede nella disparità tra le capacità militari, anche all’interno della stessa NATO⁸⁷. Il divario militare si spiega sia a causa dei diversi ruoli e aspettative che Europa e Stati Uniti avevano durante la Guerra Fredda, sia in funzione della storicamente diversa percezione del ruolo della guerra nelle relazioni internazionali. Non è realistico aspettarsi che nel corrente panorama geo-strategico gli Stati europei spendano di più per la propria difesa, ma è plausibile chiedere loro di spendere meglio integrandosi con la NATO: “Paradossalmente il contesto intellettuale, politico ed istituzionale per un nuovo modello di alleanza teoricamente esiste già. Dopo le decisioni NATO ai vertici di Praga e Istanbul, sappiamo che strada prenderà il futuro della cooperazione transatlantica: oltre le forze nazionali, la NATO avrà una Forza di Reazione forte di ventimila uomini, mentre l’Unione europea avrà una Forza di Reazione Rapida forte di sessantamila uomini, ed entrambe saranno nelle condizioni di utilizzare le stesse risorse secondo gli accordi di Berlino Plus. Ci sarà una divisione organizzativa del lavoro: mentre la NATO avrà un ruolo primario nei dispiegamenti al di fuori dell’Europa, le forze dell’Unione europea stabilizzeranno la periferia del continente”⁸⁸.

Il rapporto pubblicato dal Center for Strategic and International Studies di Washington, D.C. in preparazione al vertice di Riga del 2006 condivide solo parzialmente l’analisi di Sikorski. Secondo la principale autrice, Julianne Smith, la

⁸⁶ A. Pop, *NATO and the European Union: Cooperation and Security*, in *NATO Review*, estate 2007.

⁸⁷ R. Sikorski, *European Defense Reform: The Beginning of the Beginning*, in *European Outlook*, American Enterprise Institute, Washington D.C., 17 settembre 2004.

⁸⁸ Ibid.

NATO e l'Unione europea hanno un fondamentale problema in comune: entrambe le istituzioni sono alla ricerca di una nuova identità, la NATO dalla fine della Guerra Fredda; l'Unione europea da quando nel 2005 Francia e Olanda hanno posto il proprio veto alla ratificazione della Costituzione europea⁸⁹. Nonostante questo, le due organizzazioni, e soprattutto la NATO, sono impegnate in missioni e mandati in tutto il mondo, impegno che rende ancora più difficile il dibattito politico sul proprio futuro. La crisi di identità non è l'unico problema che divide le due organizzazioni: il rapporto tra NATO ed Unione europea è complicato dalla relazione tra la Turchia, membro dell'Alleanza atlantica, e l'Unione europea, problema che si è ulteriormente aggravato nel 2004 con l'adesione della Repubblica di Cipro, ma non della parte settentrionale dell'isola, all'Unione europea. Infine, secondo Smith, negli anni successivi agli attacchi terroristici del 2001 la relazione tra le due organizzazioni ha sofferto delle incomprensioni tra l'Amministrazione Bush e la Presidenza Chirac: "Anche l'interazione di personalità diverse ha giocato un ruolo negativo nella relazione UE-NATO. Le Amministrazioni di Bush e Chirac sono ai lati opposti dello spettro politico per quanto riguarda la politicizzazione della NATO. Questa tensione ha persuaso molti sia nella NATO che nell'Unione europea a posporre iniziative potenzialmente controverse finché le amministrazioni americana e francese non cambieranno"⁹⁰. Smith ritiene che nonostante queste difficoltà, la NATO e l'Unione europea potrebbero nel frattempo mantenere viva la propria cooperazione occupandosi di progetti meno impegnativi, come migliorare la collaborazione tra la NATO e l'Agenzia per la Difesa Europea; promuovere una maggiore interazione tra il Segretario Generale della NATO Jaap de Hoop Scheffer e l'Alto Rappresentante della Politica Estera e di Sicurezza Europea Javier Solana; ed infine organizzare gruppi di studio e lavoro sui vantaggi e

⁸⁹ J. Smith, *Transforming NATO (...Again): A Primer for the NATO Summit in Riga in 2006*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., novembre 2006, pp. 55-57.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 56.

costi di una maggiore integrazione militare tra le due organizzazioni. Da ultimo, ma non per importanza, secondo Smith per poter uscire dallo stallo in cui è precipitata, la relazione tra NATO e Unione europea ha un disperato bisogno di un sostenitore, di un leader che abbia il carisma, le risorse politiche e soprattutto la visione per poter trasformare il titubante e frammentario rapporto tra le due organizzazioni in una relazione efficiente e vantaggiosa per entrambe⁹¹.

Simon Serfaty, studioso del Center for Strategic and International Studies di Washington, D.C. ritiene che il destino della relazione tra NATO e Unione europea dipenda in larga misura dalla stabilità e salute della relazione transatlantica: “Dopo la Guerra Fredda e dopo l’Iraq, la solidarietà tra l’America e l’Europa, e la solidarietà all’interno dell’Europa stessa, rimane la ricetta migliore per la stabilità del mondo. In altre parole, il dibattito transatlantico non riguarda il potere americano o la debolezza europea, ma è incentrato su come una combinazione del potere americano ed europeo possa contribuire nel migliore dei modi all’ordine globale, nonostante le debolezze sia americane che europee”⁹². Gli Stati Uniti e l’Europa sono partner designati dal mutuo interesse, da simili preoccupazioni e da comuni valori: il rapporto tra NATO ed Unione europea dovrebbe evolvere forte di questa consapevolezza. Le due organizzazioni dovrebbero dunque promuovere la complementarietà dei propri membri e soprattutto ricercare una politica comune verso i problemi che preoccupano entrambe, come ad esempio il rapporto con una Russia troppo grande, nucleare e troppo ricca di risorse energetiche per potere essere ignorata. Anche il Generale John Shalikashvili, ex comandante supremo della NATO, vede un legame indissolubile nel rapporto tra l’Unione europea i suoi partner atlantici, un rapporto destinato a sconfinare nella dipendenza finché l’Unione non raggiungerà la propria emancipazione militare: “I

⁹¹ Ibid., p. 56.

⁹² S. Serfaty, *The United States, the European Union, and NATO: After the Cold War and Beyond Iraq*, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., 15 giugno 2005.

membri dell'Unione europea stanno cercando di dare al processo di unificazione una dimensione militare che accompagni la sua già sviluppata integrazione economica e la neonata politica estera e di sicurezza comune. Un giorno questo impegno potrebbe fare dell'Europa un giocatore chiave nel mondo in ambito militare come in quello politico ed economico. Ma anche quando quel giorno arriverà, l'Europa continuerà a beneficiare di una forte relazione transatlantica. Fino ad allora, l'Europa rimarrà dipendente in una certa misura dagli Stati Uniti per il contributo che questi danno alla pace e sicurezza europea ed internazionale”⁹³.

6.6 Il futuro dell'Alleanza

I problemi della NATO, così come le soluzioni proposte da politici e studiosi, sono dunque eterogenei in natura e probabili conseguenze e nell'insieme contribuiscono a rendere incerto ed insicuro il futuro dell'Alleanza. Stanley Sloan dipinge cinque possibili scenari per il futuro della NATO: le relazioni internazionali potrebbero essere dominate dall'Alleanza atlantica; o dall'Unione europea; oppure potrebbero essere fortemente influenzate dall'OSCE; potrebbero divenire ulteriormente frammentate; oppure integrarsi ulteriormente⁹⁴.

Nel primo scenario, che prevede un ruolo dominante per la NATO, l'Alleanza atlantica è riuscita a fare della lotta al terrorismo un fattore unificante. Ha trovato una nuova missione e nuove energie, grazie anche all'entusiastico contributo dei nuovi membri dall'Europa Orientale. Gli Stati Uniti hanno riaffermato con forza la propria leadership a scapito della Politica Europea di Sicurezza e Difesa e del processo di “europeanizzazione” della NATO, stabilizzando l'Alleanza, ma determinando una fonte di tensione costante con i membri europei. Questo scenario sarebbe ideale per gli Stati Uniti, ma non è necessariamente il più probabile: se la politica estera americana

⁹³ J. Shalikashvili in S. Sloan, *NATO*, cit., p. viii.

⁹⁴ S. Sloan, *NATO*, cit., pp. 207-213.

continuerà a mantenere una forte inclinazione unilateralista, l'Alleanza atlantica ne verrà inevitabilmente indebolita e la leadership americana continuerà ad essere messa in discussione.

Il secondo scenario, che presume un ruolo dominante nelle relazioni internazionali per l'Unione europea, prevede il successo delle politiche di integrazione militare, di difesa e di sicurezza dell'Unione con un progressivo aumento delle sue responsabilità per quanto concerne la stabilità del continente. All'emancipazione europea fa eco un maggiore unilateralismo americano: la NATO sopravvive, ma le sue funzioni si limitano a mantenere un minimo livello di cooperazione militare transatlantica. Secondo Sloan questo scenario non è probabile, sia perché i membri europei della NATO non hanno posizioni comuni in merito all'idea di un'Unione europea che abbia una funzione di contrappeso rispetto agli Stati Uniti; sia perché la Francia, che fino ad ora ha appoggiato con veemenza maggiore l'idea, non ha comunque voluto sacrificare al processo di integrazione europea elementi importanti della propria sovranità.

Il terzo scenario profilato da Sloan vede emergere l'OSCE come una forza determinante per le relazioni intra-europee, grazie soprattutto alle pressioni di Mosca. La NATO rimarrebbe la struttura decisiva per la cooperazione militare tra Stati Uniti e membri europei, ma la sede delle decisioni politiche sulla sicurezza europea si sposterebbe da Mons a Parigi. Gli Stati Uniti rimarrebbero coinvolti nel processo decisionale quasi esclusivamente come contrappeso alla Russia. Sloan ritiene questo scenario altamente improbabile: l'OSCE è un'organizzazione inadeguata ed impreparata a gestire problemi relativi alla sicurezza e alla cooperazione militare. Inoltre, nonostante la preferenza russa per l'OSCE, l'Amministrazione del Presidente Putin ha dimostrato negli ultimi anni un'attenzione crescente verso la NATO, che potrebbe essere prodotta sia dalla convinzione che l'Alleanza atlantica sia ancora

un'organizzazione rilevante in Europa e nel mondo, sia dall'idea che la NATO non rappresenti più una minaccia militare per la sicurezza della Russia.

Infine, i due scenari che prevedono rispettivamente un'ulteriore integrazione ed un'ulteriore frammentazione delle relazioni internazionali sono indicati da Sloan come gli estremi cui i politici europei ed americani dovrebbero rispettivamente aspirare ed evitare. La prospettiva di un sistema internazionale che tenda all'integrazione vede la NATO protagonista delle relazioni euro-atlantiche. Il rapporto tra Stati Uniti e membri europei è più equilibrato, con un maggiore impegno militare e politico di questi ultimi. L'integrazione dell'Unione europea è sempre in corso ed il rapporto tra la UE e la NATO è proficuo e costante. L'OSCE contribuisce alla stabilità del sistema offrendo linee guida per la cooperazione e coesistenza pacifica tra gli Stati europei, coinvolgendo una Russia democratica nel sistema internazionale ed avvicinandola più efficacemente alle organizzazioni europee.

L'idea di un sistema internazionale frammentato si basa invece sul fallimento delle organizzazioni internazionali istituite per mediare le esigenze di Stati Uniti e Stati europei. La NATO è diventata irrilevante e gli Stati Uniti hanno ritirato la maggior parte delle proprie truppe dal continente, limitando la cooperazione militare con i membri europei al minimo indispensabile. L'Unione europea cerca uno "splendido isolamento" mentre l'OSCE è ulteriormente indebolita dalla discordia e dal disinteresse euro-atlantico.

Con i propri scenari Sloan intende offrire un quadro interpretativo di riferimento che metta in luce come i problemi legati al futuro dell'Alleanza atlantica non siano solo di natura militare, ma anche di natura politica. Secondo l'autore americano la vera sfida alla sopravvivenza della NATO risiede infatti nella capacità dell'Alleanza atlantica e

dell'Unione europea di unire efficacemente le proprie risorse politiche e militari⁹⁵. La NATO ha ancora un ruolo fondamentale per la difesa e stabilità del continente europeo, in particolare come garanzia per gli Stati orientali rispetto ad una possibile rinascita dell'imperialismo russo. Inoltre, l'Alleanza integra la Germania in un sistema militare legittimo che facilita i rapporti del Paese con il resto dei membri europei⁹⁶. Dal punto di vista statunitense, la NATO è stata finora il modo migliore per assicurarsi che gli oneri di gestione dell'ordine internazionale siano condivisi tra attori e Stati che appartengono alla stessa tradizione politica e culturale. Tuttavia, nonostante Stati Uniti e membri europei traggano vantaggi oggettivi dall'Alleanza, il suo futuro non è chiaro: “Può darsi che sia giunto il momento per riconsiderare seriamente la situazione, per assicurarci che questo storico legame transatlantico sopravviva ad un futuro incerto”⁹⁷. In ultima istanza, solo se la NATO riuscirà a mantenersi rilevante nella lotta al terrorismo, diventata la più alta priorità della politica estera americana, gli Stati Uniti continueranno a giudicare l'Alleanza atlantica un investimento utile⁹⁸.

Anche Lawrence S. Kaplan percepisce un nesso importante tra il futuro dell'Alleanza atlantica e il futuro dell'Unione europea. Secondo Kaplan il futuro della NATO non è necessariamente segnato, come la crisi interna sulla questione irachena pareva indicare⁹⁹. Per i membri europei il “giogo” dell'Alleanza offre la migliore difesa al minor costo possibile. Inoltre, essa offre la garanzia di un contrappeso militare ad una Russia militarmente rilevante e sempre più autoritaria. Infine, la presenza militare americana in Europa garantisce che la crescita economica e militare tedesca rimanga entro contorni definiti: “Nonostante le sue credenziali genuinamente democratiche,

⁹⁵ Ibid., pp. 1-3.

⁹⁶ “*Even though Germany is not seen as a threat by its neighbors, both Germany and its neighbors feel more comfortable with Germany's role in Europe thoroughly integrate within the framework of both the European Union and the transatlantic alliance*”, ibid., p. 8.

⁹⁷ Ibid., p. 11.

⁹⁸ Ibid., p. 191.

⁹⁹ L. Kaplan, *NATO Divided NATO United*, cit., p. 133-150.

l'evocazione del Cancelliere Schroeder di un "via tedesca" avrebbe risonanze più sinistre senza la presenza americana in Europa"¹⁰⁰. D'altro canto, per gli Stati Uniti la NATO è ugualmente importante, anche se gli alleati europei non sono ancora militarmente decisivi. I contributi in Bosnia, Kosovo ed Afghanistan lo dimostrano ampiamente, così come l'impegno europeo per la ricostruzione dell'Iraq: "Fino a prova contraria, il segno più evidente di solidarietà transatlantica è stato il silenzio sulla possibilità di dissolvere la NATO. Secondo l'Articolo tredici del Trattato Nord Atlantico, ogni Stato 'può cessare di esserne membro dopo un anno dalla sua notifica'. Nessuno ha scelto questa strada per uscire dall'Alleanza. In futuro, quindi, il pericolo per l'Alleanza non è quello di una dissoluzione improvvisa, ma è rappresentato dalla possibilità che gli Stati Uniti e l'Europa non riescano a condividere le responsabilità della gestione delle crisi oltre i confini dell'Alleanza, e che la NATO diventi irrilevante come la Lega delle Nazioni lo è diventata negli anni Trenta"¹⁰¹.

Harlan Ullman, studioso già citato del Center for Strategic and International Studies di Washington, D.C., ritiene che il futuro della NATO dipenda in larga parte dalle risposte che l'Alleanza saprà dare alle questioni fondamentali sulla sua natura, sulla sua missione e sul nuovo ordine mondiale in cui essa si trova ad operare¹⁰². Il destino della NATO ruota attorno alla capacità degli Stati membri di trovare un modo efficace di appartenere ad un'alleanza militare la cui ragione d'esistere è venuta meno con il crollo dell'Unione Sovietica. Il nemico principale della NATO non è più costituito da una minaccia militare convenzionale, bensì dall'estremismo jihadista che opera in un contesto mondiale in cui la protezione delle fonti di energia e delle infrastrutture è di importanza assai maggiore che durante la Guerra Fredda. L'ordine

¹⁰⁰ Ibid., p. 148.

¹⁰¹ Ibid., p. 150.

¹⁰² H. Ullman, *NATO: Going, going...but not yet gone*, cit.

mondiale è cambiato e l'esperienza della guerra in Iraq ha messo seriamente in discussione la leadership americana all'interno dell'Alleanza. Asia, Cina ed India sono emerse come nuovi poli di potere con i quali la NATO deve confrontarsi; mentre in tutto il mondo numerose organizzazioni internazionali, come l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, le Nazioni Unite e l'Unione europea fanno concorrenza all'Alleanza atlantica e in alcuni casi vi si propongono come alternativa. I modesti risultati del vertice di Riga del novembre del 2006 lasciano purtroppo intendere che il futuro dell'Alleanza dipende in parte dalla consapevolezza degli Stati membri di queste mutate condizioni globali ed in parte dalla volontà e determinazione che la NATO saprà mostrare in Afghanistan. Secondo Ullman, la guerra in Afghanistan sarà la prova del fuoco per la sopravvivenza dell'Alleanza atlantica: "La NATO ha scommesso il proprio futuro in Afghanistan. Accettando la responsabilità dell'ISAF e soprattutto dispiegando le proprie truppe come parte dell'Alleanza, si è presa un impegno impressionante, eccezionale ed irreversibile. Se la missione dovesse fallire e l'Afghanistan non si stabilizzasse, le voci di protesta diverrebbero assordanti. L'Alleanza non è necessaria per la difesa dell'Europa e non ha funzionato in terre lontane. A che serve, allora? La NATO si potrebbe dissolvere su questa questione"¹⁰³. La soluzione al problema afgano è sia di natura politica che militare. Per vincere la sfida, la NATO deve riuscire a tenere sotto controllo il Paese ed evitare che la popolazione si unisca ai Talebani provocando un'insurrezione generale che sarebbe difficile da sconfiggere. Gli Stati membri devono fornire le truppe ed il sostegno logistico promesso al vertice di Riga e allo stesso tempo l'Alleanza deve cercare di coordinare i propri sforzi con le organizzazioni non governative presenti sul territorio afgano in modo da evitare inutili sperperi e duplicazioni. La NATO dovrebbe inoltre cercare di snellire il proprio processo decisionale, le proprie strutture ed organizzazione, in modo da divenire più flessibile e

¹⁰³ Ibid., p. 3.

rapida nelle proprie decisioni. Dal punto di vista politico, è necessario che venga nominata un'autorità centrale, Ullman pensa ad un Alto Commissario, che coordini in sede locale gli sforzi dell'Alleanza, delle organizzazioni non governative e del governo afgano. E' necessario fornire assistenza specializzata ai *Provincial Reconstruction Teams* ed elaborare ed adottare un piano di sviluppo e riforma agricola che sostituisca gradualmente la coltivazione del papavero dando al popolo afgano uno strumento di sussistenza alternativo. In altre parole, la NATO, a Kabul come a Bruxelles, ha bisogno di una leadership forte, dinamica e creativa: "I prossimi anni potrebbero superare i passati sei per disordine e pericolo. La NATO è di enorme importanza per il mondo che si profila all'orizzonte. Essa ha gli strumenti per promuovere la stabilità e la sicurezza selettivamente, ma su base globale. Il suo curriculum e la sua flessibilità sembrano suggerire che l'Alleanza sarà in grado di vincere queste sfide. Ma lo farà? E' la domanda centrale di questo decennio"¹⁰⁴.

Il rapporto pubblicato dalla Fundación para el análisis y los estudios sociales di Madrid sul futuro dell'Alleanza atlantica intitolato "Un Alleanza per la libertà" condivide solo parzialmente le conclusioni di Ullman¹⁰⁵. La NATO sta affrontando in Afghanistan una sfida fondamentale, ma per poterla vincere è necessario che l'Alleanza reinventi con coraggio e creatività la propria missione. E' necessario dare alla NATO una nuova identità entro la quale tutti i suoi membri si possano riconoscere: "Il problema che minaccia di distruggere la NATO è che essa ha cessato di essere uno strumento che i membri dell'organizzazione credono efficace nell'assicurare la propria

¹⁰⁴ Ibid., p. 5; anche l'ex Ambasciatore americano alla NATO Robert E. Hunter crede che l'Afghanistan sarà il banco di prova determinante per il futuro e la stabilità dell'Alleanza atlantica: "L'Afghanistan è diventato un test per la NATO, anche al di là di ogni considerazione negli Stati Uniti relativa alla continua utilità dell'Alleanza: tutti i suoi membri hanno interesse a che l'Afghanistan non diventi il primo fallimento della NATO", R. Hunter, *A Forward-Looking Partnership: NATO and the Future of Alliances*, in *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 5, (settembre-ottobre 2004), p. 18.

¹⁰⁵ *NATO: An Alliance for Freedom*, Fundación para el análisis y los estudios sociales, Madrid, 2005.

difesa e sicurezza attraverso l'azione comune"¹⁰⁶. La NATO deve dunque concentrarsi sulla protezione e la sicurezza domestica dei propri membri, sviluppando strumenti di difesa collettiva e di protezione contro la minaccia del terrorismo internazionale. Lo scopo della NATO, così come la sua natura, devono essere evidente a tutti i membri: "La missione deve essere chiara: combattere il jihadismo islamico e la proliferazione delle armi di distruzione di masse soprattutto, ma non esclusivamente, tra i gruppi e governi islamici"¹⁰⁷. Se la NATO non riuscirà a raggiungere un consenso unanime sulla ridefinizione della propria missione, si creeranno all'interno dell'Alleanza due identità alternative e incompatibili: da un lato la maggioranza dei membri europei tenderà verso la trasformazione della NATO in un forum di consultazione sui problemi di sicurezza strategica, tralasciando di curarne gli aspetti militari; dall'altro gli Stati Uniti continueranno a premere per il miglioramento delle capacità militari dell'Alleanza, aumentando il divario e la tensione già esistente con i membri europei. Il risultato sarà un perenne stato di tensione che indebolirà ulteriormente l'organizzazione. Anche l'ex Segretario Generale delle NATO Lord Robertson pone l'accento sulla disparità tecnologica e militare tra i membri europei e gli Stati Uniti come un'incognita importante per il futuro dell'Alleanza atlantica. Secondo Robertson, la sopravvivenza della NATO è indissolubilmente legata alla capacità dei suoi membri di colmare il divario di capacità che piaga l'Alleanza sin dai tempi della sua fondazione. In particolare, Robertson è convinto che la spartizione di compiti più o meno marziali tra Stati Uniti e membri europei causerà nel lungo periodo la fine dell'Alleanza: "Ricoprire dei ruoli diversi nella gestione delle crisi produce una diversa percezione del rischio, dei costi e del successo, come è stato dimostrato dal disordine internazionale delle prime risposte alla guerra in Bosnia. Per un'alleanza come la NATO, e persino

¹⁰⁶ Ibid., p. 12.

¹⁰⁷ Ibid., p. 12.

all'interno dell'Unione europea, la divisione del lavoro [tra chi combatte e chi si occupa di peacekeeping] è un veleno lento che deve essere evitato il più possibile”¹⁰⁸.

Da ultimo, per presentare un quadro il più possibile completo sulle prospettive future dell'Alleanza atlantica, è necessario fare un breve riferimento ai contenuti della *Comprehensive Political Guidance* (CPG), cioè al documento ufficiale della NATO presentato al vertice di Riga del 2006 per definire le scelte politiche e militari dell'Alleanza nel futuro prossimo. La CPG è il testo di riferimento per capire come la stessa NATO pensi al proprio futuro, in attesa della pubblicazione del prossimo concetto strategico prevista per il 2009. La CPG riconosce immediatamente che gli attentati terroristici dell'undici settembre 2001 hanno profondamente modificato il panorama geo-strategico mondiale, con conseguenze fondamentali sugli obiettivi dell'Alleanza: “Il terrorismo, sempre più globale nella sua estensione e sempre più letale nei suoi risultati, e la proliferazione delle armi di distruzione di massa saranno probabilmente le principali minacce per l'Alleanza nei prossimi dieci-quindici anni. L'instabilità dovuta al fallimento di entità statali; le crisi ed i conflitti regionali e le loro cause ed effetti; la crescente disponibilità di sofisticate armi convenzionali; l'abuso delle tecnologie emergenti; e l'interruzione del flusso di risorse vitali saranno probabilmente i rischi e le sfide per l'Alleanza durante questo periodo”¹⁰⁹. Per poter affrontare adeguatamente queste sfide, la NATO dovrà acquisire maggiore agilità e flessibilità politica e militare, sia per operazioni di largo respiro, che per missioni meno impegnative, all'interno come all'esterno dei confini dell'Alleanza: in questo quadro la NRF, la forza di reazione rapida dell'Alleanza, giocherà un ruolo fondamentale, così come la capacità della NATO di confrontarsi con minacce asimmetriche e di guadagnare e mantenere la superiorità nella raccolta di informazioni ed intelligence. La

¹⁰⁸ G. Robertson, *Transforming NATO*, cit., p. 32.

¹⁰⁹ NATO Basic Texts, *Comprehensive Political Guidance*, Riga, 29 novembre 2006.

collaborazione con l'Unione europea deve continuare, così come l'impegno da parte di tutti i membri a contribuire risorse sufficienti per il progresso militare dell'Alleanza.

In poco più di sei pagine, la CPG fornisce a politici e studiosi di tutto il mondo il quadro di riferimento entro il quale l'Alleanza vuole operare nel medio periodo. Prevedibilmente, essa è espressione delle migliori intenzioni dei membri della NATO, un ideale a cui tendere piuttosto che una realtà in fieri, e tuttavia dà un'idea generale della direzione che i membri dell'Alleanza sono disposti a condividere. La NATO vuole confrontarsi con le sfide strategiche del Ventunesimo secolo e vuole farlo efficacemente. A questo proposito, sono dunque significative le parole del Segretario Generale della NATO Jaap de Hoop Scheffer, che riassume così il proprio pensiero sul futuro globale dell'Alleanza e sul momento di transizione che essa sta affrontando: “Non abbiamo bisogno di una NATO globale e non credo che nessuno abbia proposto di estendere l'Alleanza all'Asia. Queste idee sono un diversivo. Il vero problema è che avendo a che fare con ‘un’insicurezza’ globale è sempre meno importante dove si trova un Paese sulla carta geografica. Quello che conta è la sua ‘carta mentale’, cioè la sua volontà di impegnarsi, insieme agli altri, per fare la differenza. Questa è la logica dietro le partnership globali della NATO. E’ semplicemente il riflesso della nostra transizione da una approccio geografico ad un approccio funzionale alla sicurezza”¹¹⁰.

¹¹⁰ J. de Hoop Scheffer, *Global NATO: Overdue or Overstretch*, Security and Defense Agenda Conference, Bruxelles, 6 novembre 2006.