

Andrea Carati, Enrico Fassi

Verso il nuovo Concetto Strategico: il ruolo delle missioni per il futuro della Nato^(*)

L'agenda della Nato per il summit di Lisbona (19-20 novembre) è particolarmente impegnativa. Nella capitale portoghese i capi di governo dei paesi membri dovranno affrontare diverse questioni: i progetti di difesa missilistica, le relazioni con la Russia, il ruolo dell'Alleanza in Afghanistan, la lotta al terrorismo. E dovranno infine approvare il nuovo Concetto Strategico, aggiornando il documento del 1999.

Le questioni in agenda nel loro insieme e, più in particolare, il nuovo Concetto Strategico ripropongono un interrogativo che impegna la Nato dalla fine della guerra fredda, quello relativo alla sua persistenza e alla sua rilevanza nell'attuale sistema internazionale. Superato il test della sopravvivenza dopo la scomparsa del suo nemico originario, l'Unione Sovietica, la rilevanza della Nato continua a essere oggetto di dibattito¹.

In questa sede si vuole mettere a fuoco quali siano le fonti sostanziali della rilevanza della Nato. In altre parole, la domanda di fondo della nostra analisi è: quali processi hanno permesso alla Nato di rimanere un attore centrale anche nella politica internazionale post-bipolare?

A fronte di una domanda così impegnativa, proponiamo una risposta semplice: la sopravvivenza e la rilevanza della Nato, negli ultimi anni, sono dipese essenzialmente dalle sue missioni. Queste ultime le hanno fornito uno scopo – se non strategico, almeno operativo – rispetto al vuoto e alla crisi prodotta dalla fine del confronto bipolare. Al medesimo tempo, le missioni hanno garantito all'Alleanza la visibilità e l'opportunità di mostrare l'efficacia dei suoi strumenti militari e di testimoniare sul piano concreto la sua rilevanza.

La prima parte dell'analisi è dedicata a mostrare in che modo le missioni militari della Nato siano state una fonte essenziale per la sua sopravvivenza e per il ruolo di primo piano che ha conquista-

No. 28 – NOVEMBRE 2010

Abstract

Both Nato's survival and ongoing relevance after the Cold War are strictly linked to its military missions. On the one hand, the missions have been instrumental in defining Nato's new role, legitimacy and effectiveness. On the other, the future of the Alliance seems to be increasingly related to the evolution of one mission, namely Isaf in Afghanistan. Furthermore, many issues that have been debated in view of the drafting of the New Strategic Concept – e.g. Nato's regional vs global stance, or the new meaning of the Article 5 of the Atlantic Pact – depend on missions and on their developments.

Concerning the missions, there are two aspects today that can be considered mayor challenges for the future of Nato: the problems arising from burden-sharing and those related to Eu-Nato cooperation. This paper offers an analysis of these two interrelated issues and provides a clue to evaluate one aspect of Nato's New Strategic Concept.

Andrea Carati is a Postdoctoral Research Fellow at the State University of Milan and an ISPI Associate Research Fellow.

Enrico Fassi teaches Introduction to International Relations at the Catholic University of Brescia and is an ISPI Associate Research Fellow.

(*) The opinions expressed herein are strictly personal and do not necessarily reflect the position of ISPI.

¹ A titolo di esempio, si veda il recente articolo di S.M. WALT, *Is NATO Irrelevant?*, in «Foreign Policy» online, September 24, 2010.

to nel dopo-guerra fredda. Nelle due sezioni successive ci si concentra invece su due ordini di problemi che derivano dalle missioni e che possono indebolire l'Alleanza nel suo insieme: il *burden-sharing* e i rapporti con gli strumenti militari dell'Unione Europea (Ue).

Le missioni militari della Nato e la sua rilevanza

La stretta relazione fra le missioni e la persistente rilevanza della Nato è dimostrata da tre ordini di ragioni: (a) la storia recente dell'Alleanza è stata scandita principalmente dalle sue operazioni militari; (b) l'intervento in Afghanistan è oggi percepito come la sfida più impegnativa anche perché al successo o all'insuccesso della missione sono agganciati, rispettivamente, la rilevanza o la crisi della Nato; (c) alcuni dei temi dominanti dell'agenda odierna della Nato sono intimamente correlati con le missioni militari.

• La storia recente della Nato è una storia di missioni.

A partire dalla campagna aerea della Nato in Bosnia-Erzegovina nel 1995, l'evoluzione dell'Alleanza Atlantica è stata scandita, in larga misura, dalle sue operazioni militari. I tre principali interventi della Nato nell'era post-bipolare (Bosnia 1995-2004; Kosovo 1999-; Afghanistan 2003-) sono stati fondamentali per il processo di adattamento al nuovo scenario internazionale sia sul piano interno che sul piano esterno.

Sul fronte interno, le missioni militari hanno contribuito ad affermare il nuovo approccio interventista della Nato, hanno ridisegnato il suo perimetro geopolitico e hanno delineato i nuovi compiti dell'Alleanza. L'abbandono della postura difensiva basata sulla deterrenza nucleare, adottata durante la guerra fredda, a favore di un approccio strategico più attivo e composito è passato soprattutto attraverso le missioni militari.

Al di là di alcuni limiti operativi emersi nelle operazioni nei Balcani e in Afghanistan, in termini generali, le missioni militari della Nato sono state il motore della sua trasformazione. La necessità di snellire le strutture di comando ereditate dalla guerra fredda – a cui si è data risposta nel *transformation summit* di Praga nel 2002 – è frutto delle *lessons learned* nelle operazioni militari nei Balcani². Similmente, la necessità di dotarsi di una forza di reazione rapida come la Nato Response Force³ e, ancora, il ridisegno del perimetro di azione con le missioni *out of area*, recepito nel Concetto Strategico del 1999⁴, sono stati dettati dal tipo di missioni che la Nato ha condotto o che si preparava a condurre. In sintesi, le capacità di adattamento della Nato – quindi la sua sopravvivenza e rilevanza – hanno avuto un rapporto molto stretto con le missioni militari. Tale rapporto è stato biunivoco: da un lato, le operazioni sul campo hanno innescato o accelerato i processi di trasformazione dell'Alleanza; dall'altro, a sua volta, l'evoluzione della Nato si è espressa nel modo più evidente proprio attraverso le missioni militari.

Sul fronte esterno, le missioni militari hanno ridisegnato le relazioni con la principale agenzia internazionale dedicata alla gestione delle crisi: le Nazioni Unite. A partire dall'intervento nella guerra civile bosniaca, nella quale la missione Unprofor (United Nations Protection Force) non aveva ottenuto alcun risultato sostanziale, la Nato si è ritagliata il ruolo legittimo e credibile di

² P. CORNISH, *Nato: The Practice and Politics of Transformation*, in «International Affairs», 80, 2004, pp. 63-74; A. CARATI, *Transformation and Enlargement: Costs of Nato's Survival*, in A. CARATI - C. FRAPPI (edited by), *Nato in the 60th Anniversary of the North Atlantic Treaty: Challenges and Strategic Divergences for Euro-Atlantic Security*, Milano, FrancoAngeli, 2009.

³ P. CORNISH, *Nato: The Practice and Politics of Transformation*, cit.

⁴ *The Alliance's Strategic Concept*, Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C. (April 24, 1999), Testo ufficiale disponibile sul sito della Nato (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm).

braccio armato delle Nazioni Unite⁵. Nel caso della campagna aerea in Kosovo e contro la Serbia, nel quale la Nato non agì con il mandato formale del Consiglio di Sicurezza, l'Alleanza si presentò addirittura come sostituto dell'Onu, conducendo un intervento umanitario definito più volte come *legittimo*, ancorché illegale⁶. Nel caso dell'Afghanistan, l'iniziale marginalizzazione della Nato con la missione unilaterale degli Stati Uniti (Enduring Freedom) è stata ribaltata dal "ritorno" alla Nato con la decisione nel 2003 di affidarle il comando della missione Isaf (International Security Assistance Force). In questo caso, il quadro istituzionale dell'Alleanza ha mostrato più affidabilità e aspettative più solide rispetto alle *coalitions of the willing* dell'era Bush – coalizioni ad hoc certo più flessibili sul piano delle procedure formali, ma tuttavia più effimere e percepite come meno legittime rispetto alla Nato.

Da questo punto di vista, le missioni militari sono state il principale veicolo con cui la Nato ha affermato, da un lato, la propria legittimità in relazione al principale organo di sicurezza collettiva (le Nazioni Unite) e, dall'altro, ha mostrato l'efficacia delle proprie risorse militari (verso i suoi potenziali nemici).

- **La sfida più impegnativa oggi per la Nato è relativa a una missione: l'Afghanistan.**

Come dimostra il dibattito intorno alla preparazione del nuovo Concetto Strategico 2010, l'Alleanza è attiva su molti fronti e, dunque, molte sono le sfide che è chiamata ad affrontare⁷. Tuttavia, non c'è dubbio che la sfida più impegnativa e più urgente per la Nato oggi sia l'Afghanistan, dunque una missione militare.

Ciò che in questa sede si vuole sottolineare non sono gli errori o le problematicità della missione, ma piuttosto gli effetti che l'esito dell'intervento in Afghanistan può avere per il futuro dell'Alleanza. Ciò che sembra particolarmente significativo è che **il successo o l'insuccesso di Isaf è inevitabilmente correlato con la rilevanza della Nato stessa**. In altri termini, il caso dell'Afghanistan, che rischia di tradursi nel primo insuccesso della sua storia, mostra quanto la rilevanza e la credibilità della Nato siano legate a doppio filo con i suoi successi militari.

- Infine, va sottolineato che **alcuni dei più importanti temi che dominano il dibattito sul futuro della Nato hanno una stretta relazione proprio con le missioni militari.**

Due temi in particolare legano un ruolo sostanziale della Nato con il tipo di missioni a cui l'Alleanza si deve preparare: il primo riguarda la declinazione geopolitica – globale o regionale – che si ha in mente per la Nato; il secondo riguarda l'interpretazione dell'Art. 5 del Patto Atlantico.

Il dibattito sul perimetro geopolitico d'intervento della Nato è sorto negli anni '90 ed è stato approfondito con l'intervento in Afghanistan. Sottoscritto, anche da parte europea, il principio che l'abbandono della postura strategica difensiva comporta l'impegno verso missioni *out of area*, agli alleati rimane da concordare fino a che punto si estende l'impegno della Nato. Al di là dei termini del dibattito, ciò che qui si vuole rilevare è che uno dei temi dominanti circa il tipo di alleanza che si ha in mente per il futuro riguarda sostanzialmente le missioni che gli alleati sono disposti a condurre: i loro compiti, i criteri con cui attivarle, fino a che punto possono svolgersi lon-

⁵ Si veda in proposito la risoluzione 816 del Consiglio di Sicurezza (1993), con la quale l'Onu ha per la prima volta autorizzato l'Alleanza Atlantica a far rispettare – con l'uso della forza – la risoluzione 781 del Consiglio (1992) relativa alla chiusura dello spazio aereo bosniaco ai voli militari.

⁶ R. CAPLAN, *Humanitarian Intervention: Which Way Forward?*, in F.A. LANG (ed.), *Just Intervention*, Georgetown UP, Washington D.C., 2003, pp. 131-144.

⁷ R. ALCARO (a cura di), *Il nuovo Concetto strategico della Nato: verso la quadratura del cerchio?*, Approfondimenti – Osservatorio di politica internazionale, n. 11, IAI, aprile 2010; *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, May 17, 2010, (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm?selectedLocale=en).

tano dall'area euro-atlantica. **Essenzialmente, il dibattito sulla Nato come alleanza regionale o globale è un dibattito sul tipo di missioni che la Nato è disposta a compiere.**

In modo simile, la questione dell'interpretazione dell'Art. 5 del Patto Atlantico – il quale identifica un attacco armato a un alleato come un attacco a tutti gli alleati – riguarda l'evoluzione delle minacce alla sicurezza, non più circoscritte a un attacco militare convenzionale come poteva essere quello sovietico. La questione solleva diversi dilemmi, come, ad esempio, quello della protezione dei cittadini entro il territorio degli alleati o quello di un nuovo ruolo rispetto alla non-proliferazione. Tuttavia, uno degli aspetti più controversi del dibattito è, di nuovo, il consenso riguardo il tipo di missioni che gli alleati sono disposti a condurre. Ossia il consenso sui criteri con cui un attacco può essere inquadrato nell'Art. 5 e, dunque, attivare la difesa collettiva. In altri termini, **il dibattito sul significato da attribuire all'Art. 5 del Patto Atlantico è inscindibile dal tipo di missioni militari a cui la Nato intende prepararsi.**

La distribuzione dei costi: azione collettiva e *burden-sharing*

Se le missioni militari sono un elemento essenziale per la rilevanza della Nato nell'attuale sistema internazionale, è altrettanto vero che in esse risiedono alcune delle sfide più impegnative per il futuro della Nato stessa. Fra queste, la più considerevole è quella del *burden-sharing*, ossia la distribuzione dei costi – politici, militari, economici e umani – di cui si fanno carico singolarmente gli alleati. La configurazione del *burden-sharing* nelle missioni militari indica il tipo di contributo che ciascun membro offre e, in ultima istanza, è un indicatore della volontà politica degli alleati⁸. Questo rende il *burden-sharing* un tema molto delicato e, non a caso, cruciale per lo stato di salute dell'Alleanza.

Benché la questione del *burden-sharing* sia un tema costante nella storia della Nato, oggi esso assume un significato del tutto nuovo proprio nel quadro delle missioni militari. Due processi simultanei hanno complicato la questione della distribuzione dei costi: i processi di allargamento e le nuove minacce alla sicurezza⁹. Le tre tappe dell'allargamento successive alla fine della guerra fredda (1999, 2004, 2009) hanno visto crescere il numero di alleati da 16 a 28¹⁰. Questa espansione ha quasi raddoppiato il numero dei paesi membri, ma soprattutto ha innalzato il grado di eterogeneità dell'Alleanza, in termini di risorse militari e di disponibilità nel contribuire alle missioni. A questo si è aggiunta una radicale evoluzione delle minacce alla sicurezza degli alleati: dalla minaccia univoca – e in certa misura prevedibile – dell'Unione Sovietica a un universo molto più composito e imprevedibile di minacce (terrorismo, stati falliti, attacchi cibernetici). Una tale evoluzione ha imposto a ciascun membro della Nato un impegno nuovo sul piano delle riforme delle proprie forze armate, della preparazione alle missioni *out of area* e dei livelli di spesa per la difesa¹¹.

I problemi derivanti dal *burden-sharing* per le missioni e, più in generale, per il futuro della Nato sono almeno due: un eccessivo contributo da parte dei nuovi membri, difficilmente sostenibile nel lungo periodo, e un eccesso di contributo da parte degli Stati Uniti.

⁸ Come ha sostenuto il vice segretario generale della Nato, Amb. Claudio Bisogniero: «Burden-sharing is first and foremost a political issue and has to do with political will» (cit. in J.R. HILLISON, *New NATO Members: Security Consumers or Producers?*, Strategic Studies Institute – U.S. Army War College, April 2009, p. 1).

⁹ A. CARATI - M. CLEMENTI, *La Nato e la distribuzione dei costi della forza*, in «Rivista italiana di scienza politica», XL, 1, aprile 2010, pp. 23-57; J.R. HILLISON, *New NATO Members: Security Consumers or Producers?*, cit.; J. LEPCOLD, *NATO's Post-Cold War Collective Action Problem*, in «International Security», 23, 1998, pp. 78-106.

¹⁰ I nuovi ingressi dopo la fine della guerra fredda sono: Repubblica Ceca, Polonia, Ungheria (1999); Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia (2004); Albania, Croazia (2009).

¹¹ Al summit di Praga nel 2002 si è stabilito il livello minimo di spesa del 2% del Pil per ciascun alleato. Standard ancora in vigore ma rispettato, oltre che dagli Stati Uniti, solo da 6 alleati europei su 26 (*NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, cit., p. 38; J.R. HILLISON, *New NATO Members: Security Consumers or Producers?*, cit., pp. 3-4).

- **Gran parte degli studi quantitativi sul *burden-sharing* mostrano come, in termini relativi, i nuovi membri della Nato partecipino di più rispetto ai vecchi membri europei**¹². I paesi di recente ammissione sono incentivati a partecipare in modo significativo alle missioni per diverse ragioni: per stabilire e mantenere un forte legame col mondo occidentale e, in particolare, con gli Stati Uniti; per acquisire credibilità sul piano internazionale, facilitando il loro ingresso in altre organizzazioni internazionali (su tutte l'Ue); infine, per potenziare e riformare le loro risorse militari. Questa disponibilità si traduce nell'invio di un alto numero di truppe e nella maggiore flessibilità nelle regole di ingaggio, accettando più facilmente le difficoltà i costi degli scontri militari. Questo sbilanciamento a sfavore dei nuovi membri comporta diversi rischi. Anzitutto, tende a perpetuare la divisione fra "nuova" e "vecchia" Europa, emersa ai tempi dell'amministrazione di G.W. Bush, in occasione dell'intervento in Afghanistan¹³. Inoltre, i nuovi membri dell'Europa dell'Est, fortemente impegnati nelle missioni *out of area*, potrebbero voler vedere ricambiato il loro impegno con "vecchie" garanzie di sicurezza rispetto alla Russia. Questa tendenza complicherrebbe, da un lato, la ridefinizione dei compiti dell'Alleanza e, dall'altro, deteriorerebbe i rapporti fra Nato e Russia.
- Un processo opposto – ma allo stesso tempo compatibile con quello appena messo in luce – è il **rischio di americanizzazione delle missioni**. L'evoluzione della composizione di Isaf, in Afghanistan, ad esempio, mostra come il progressivo aumento delle truppe si sia accompagnato all'aumento del peso relativo degli Stati Uniti nella missione – attualmente sui circa 130.000 soldati, 90.000 sono americani.

Paradossalmente, questo sbilanciamento nel *burden-sharing* implica il rischio di un disinvestimento da parte americana. Infatti, per gli Stati Uniti – soprattutto se il contributo dei vecchi alleati europei continua a diminuire in termini relativi¹⁴ – nel lungo periodo può riaprirsi l'interrogativo sull'utilità di ricorrere alla Nato piuttosto che a coalizioni ad hoc. In altre parole, se i costi della partecipazione collettiva degli alleati (procedure formali e strutture di comando condivise) eccederanno i benefici (legittimazione multilaterale), per gli Stati Uniti potrebbe diventare più conveniente evitare di affidarsi all'Alleanza. In questa prospettiva, l'americanizzazione delle missioni potrebbe essere l'anticamera del suo contrario: la marginalizzazione della Nato da parte statunitense.

La cooperazione Nato-Ue

Un secondo aspetto su cui focalizzare l'attenzione è quello dei rapporti tra la Nato e l'Ue, in particolare in relazione agli sforzi europei volti a rafforzare le proprie capacità d'intervento strategico nel quadro della Politica europea di sicurezza e difesa (Pesc/Psdc)¹⁵. Al pari del *burden sharing* – tema rispetto al quale vi è chiaramente una sovrapposizione – anche le tensioni legate al ruolo del "pilastro europeo" dell'Alleanza rappresentano un problema antico, che tuttavia ha acquisito rilevanza crescente negli ultimi anni.

Senza dubbio ciò è in parte dovuto al mutamento *strutturale* dello scenario strategico post-'89, nonché al processo di trasformazione dell'Alleanza, sia in termini di membership che di postura strategica, che ha avuto l'effetto di spostare almeno in parte il focus del dibattito dal tema della

¹² Si vedano A. CARATI - M. CLEMENTI, *La Nato e la distribuzione dei costi della forza*, cit.; J.R. HILLISON, *New NATO Members: Security Consumers or Producers?*, cit.

¹³ Secondo l'ex segretario alla Difesa, Donald Rumsfeld, la prima sarebbe più ricettiva rispetto ai desideri statunitensi, la seconda più conservatrice e incline a interpretare la Nato come alleanza strettamente regionale.

¹⁴ In termini assoluti è aumentato negli ultimi anni ma in modo proporzionalmente molto inferiore rispetto agli Stati Uniti (si veda la figura 1 in Appendice).

¹⁵ La Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesc) è stata rinominata Politica di Sicurezza e Difesa Comune (Psdc) in seguito all'adozione del Trattato di Lisbona.

difesa degli stati membri a quello della sicurezza globale, e degli strumenti per perseguirla. A questi processi si è poi aggiunto un fattore per così dire “endogeno” rispetto allo scenario europeo, ossia la svolta politica che, a seguito dell’evidente *débâcle* nei Balcani, ha lanciato una nuova fase nella cooperazione in materia di sicurezza e difesa all’interno dell’Ue¹⁶. Gli sviluppi che ne sono seguiti sono notevoli: nel corso dell’ultimo decennio l’Ue è stata in grado non solo di dotarsi di nuovi meccanismi istituzionali e di una propria Strategia di sicurezza, ma soprattutto di mettere in campo ben 28 missioni internazionali (militari, civili e miste) in diversi scenari (dall’Africa, ai Balcani, al Medio Oriente e al Caucaso) e coprendo uno spettro sempre più ampio di attività¹⁷.

Tutto ciò fa sì che nel quadro dei rapporti transatlantici il tema della cooperazione strategica tra Nato e Ue abbia acquisito una crescente salienza. Di conseguenza, **se il futuro della Nato dipende in misura sempre più stretta dalle sue missioni, il nodo della cooperazione Nato-Ue assume un peso relativo sempre maggiore**.¹⁸ Tuttavia, tale cooperazione presenta oggi tre ordini di difficoltà che riguardano le capacità, i meccanismi operativi e i rapporti politico-istituzionali.

- Il primo aspetto, quello relativo alle **disparità in termini di investimenti e di capacità militari**, rappresenta da sempre uno dei capitoli più problematici della cooperazione transatlantica nel campo della sicurezza. In termini di investimenti il gap è evidente: mentre il budget per la difesa Usa superava nel 2008 i 460 miliardi di dollari, pari al 4,7% del Pil statunitense, la media europea si assestava al 1,7%, per un totale di 200 miliardi di dollari. Di questi, una quota pari al 53% è assorbita dalle spese per il personale, che negli Usa corrispondono invece al 20% del budget totale, mentre gli investimenti (*procurement* e *R&D*) mostrano un rapporto di 4 a 1 in favore degli Stati Uniti.¹⁹ A tutto ciò occorre sommare la scarsa capacità di proiezione delle forze Ue, che ne limita la propensione a interventi distanti dal quadrante europeo.²⁰ Al di là dei divari di spesa – difficilmente destinati a ridursi drasticamente nel prossimo futuro – il problema maggiore risiede tuttavia nell’assenza di un efficace coordinamento Nato-Ue per lo sviluppo delle capacità, con il rischio di creare dispendiose duplicazioni e disperdere potenziali sinergie²¹.
- **La cooperazione operativa tra Nato e Ue**, fondata sui cosiddetti accordi *Berlin Plus* che consentono all’Ue di utilizzare le capacità di pianificazione e comando della Nato per condurre proprie missioni, **appare inadeguata rispetto all’attuale scenario**. Da un lato, gli interventi effettuati in questo quadro (che si riducono alle due missioni *Pesd Concordia* e *Althea*) mostrano come il ricorso a tale strumento richieda un lungo processo negoziale che rischia poi di limitare l’efficacia delle operazioni sul terreno²². Dall’altro lato, tali accordi non prevedono meccanismi di coordinamento tra missioni Nato e Ue nel medesimo teatro operativo – come avviene, ad esempio, in Afghanistan. E tuttavia le capacità civili di cui l’Ue dispone si stanno rivelando sempre più cruciali per il tipo di interventi che la Nato si trova ad affrontare, tanto da spingere alcuni a ritenere necessaria la formulazione di un “*Berlin plus in reverse*” che riequilibri la cooperazione operativa tra le due organizzazioni²³.

¹⁶ Tale svolta viene identificata con il vertice franco-britannico di St. Malo del 1998. Per un’efficace panoramica di questi sviluppi si veda A. MISSIROLI - A. PANSA, *La difesa europea*, Genova, Il Melangolo, 2007.

¹⁷ Sull’analisi della Strategia Europea di Sicurezza si rimanda a E. FASSI, *L’Europa in cerca di sicurezza. Limiti e prospettive della “nuova” visione strategica dell’Ue*, Ispi Policy Brief n. 113, dicembre 2008.

¹⁸ Si veda ad esempio R. HUNTER - S. BISCOP, *The United States, NATO and the European Union: Partnership in the Balance*, Atlantic Council Issue Brief, February 2010.

¹⁹ Dati della European Defence Agency, “European-United States defence expenditures 2008”, www.eda.europa.eu.

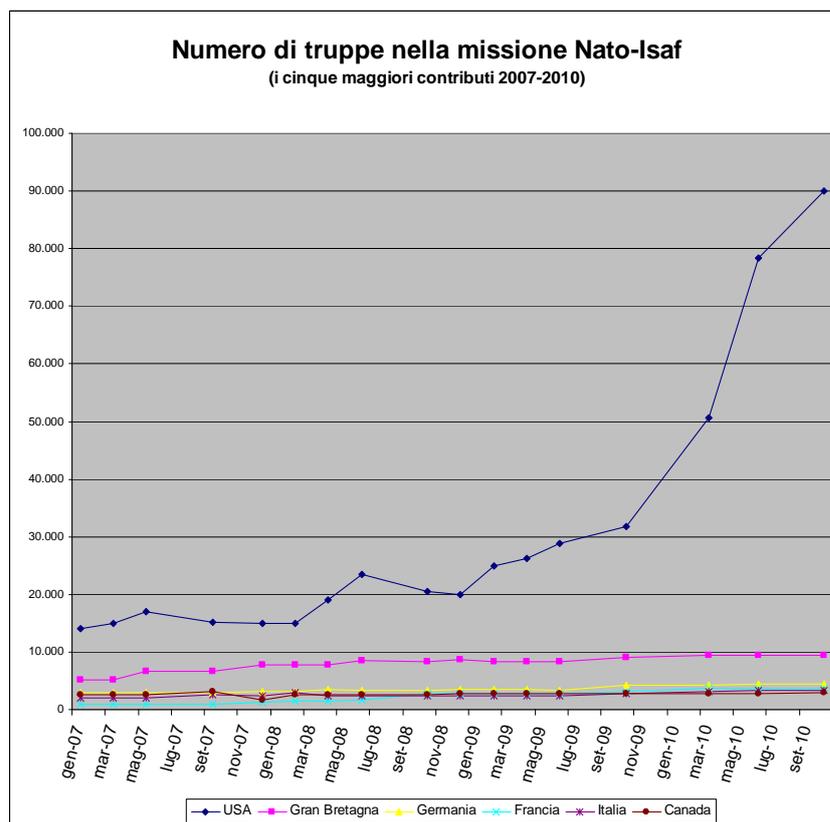
²⁰ Si veda N. WITNEY, *Re-Energising Europe’s Security and Defence Policy*, in «ECFR Paper», July 2008.

²¹ P. STURM, *Nato and the EU: Cooperation?*, in «European Security Review» n. 48, ISIS Europe, February 2010.

²² Per un approfondimento si veda M. COMELLI - N. PIROZZI, *La cooperazione tra l’Unione europea e la Nato*, Senato della Repubblica, Contributi di Istituti di ricerca specializzati n. 69, maggio 2007.

²³ M. LABORIE IGLESIAS, *NATO-EU Cooperation in the Atlantic Alliance’s Future Strategic Concept*, ARI n.25/2010.

- Al livello più alto, **il dialogo strategico Nato-Ue è limitato da obiettivi impedimenti di natura politica**. Rispetto ad alcuni anni fa, il quadro dei rapporti transatlantici è decisamente migliorato. Dopo una lunga fase di ambivalenza, gli Usa guardano oggi favorevolmente alla Pesd/Psdc anche perché – tramite il coordinamento delle iniziative e la creazione di una vera e propria industria europea della difesa – è ritenuta l'unica via per aumentare le capacità europee anche a vantaggio dell'Alleanza. Da parte europea, oltre a una generale apertura nei confronti della nuova amministrazione Obama, il rientro della Francia nel comando militare integrato della Nato ha contribuito a ricucire lo strappo emerso di fronte all'intervento in Iraq²⁴. Tuttavia, alcuni problemi rimangono sul tappeto. Innanzitutto il contenzioso tra Cipro e Turchia, che impedisce il normale sviluppo delle relazioni tra le due organizzazioni, costrette quindi a ricorrere a meccanismi di cooperazione informale²⁵. I diversi rapporti che Nato e Ue intrattengono con la Russia costituiscono un secondo aspetto problematico. Il nodo cruciale però risiede nella mancanza, all'interno della stessa Ue, di una visione condivisa sul ruolo della Pesd/Psdc e sul significato della sua "autonomia" rispetto alla Nato: in assenza di questa, qualsiasi tentativo di convergenza strategica tra Nato e Ue è destinato a risolversi nel nulla, o tutt'al più nell'apparente paradosso di convergenze parallele.



²⁴ C. ROGATE, *France returns to Nato's integrated military system: Sarkozy's sea change?*, Ispi Policy Brief n. 128, aprile 2009.

²⁵ La Turchia (membro della Nato, ma non dell'Ue) infatti si oppone allo svolgimento di riunioni formali Nato-Ue in cui partecipi anche Cipro (membro dell'Ue, ma non della Nato e non riconosciuto dalla Turchia). Cfr. M. COMELLI - N. PIROZZI, *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, cit..

Conclusioni

La sopravvivenza e la rilevanza della Nato dopo la fine della guerra fredda sono dipese essenzialmente dalle sue missioni militari. La storia recente dell'Alleanza lo dimostra: sono le missioni che hanno determinato il nuovo profilo interventista della Nato, ridisegnandone il perimetro d'azione e riaffermandone legittimità ed efficacia nel nuovo scenario strategico. Oggi, proprio a una missione, quella in Afghanistan, sembra essere legato in buona sostanza il futuro della Nato, o quanto meno le linee guida di una sua possibile evoluzione. Infine, alcuni dei temi che attualmente dominano il dibattito attorno al nuovo Concetto Strategico – dalla declinazione geopolitica dell'alleanza, regionale o globale, al significato da attribuire all'Art. 5 del Patto Atlantico – sono legati a doppio file con la tipologia di missioni di cui la Nato dovrebbe farsi carico.

Se è vero che le missioni militari rappresentano un elemento cruciale per la rilevanza della Nato nell'attuale scenario internazionale, è vero anche che proprio in esse risiedono alcune delle sfide più formidabili per il suo futuro. Tra queste, il *burden-sharing* e la cooperazione Nato-Ue appaiono come le più pressanti, e decisive.

Il tema del *burden-sharing* rappresenta un aspetto critico per lo stato di salute dell'Alleanza. L'aumento dell'eterogeneità dei membri in termini di capacità e *commitment*, dovuto all'allargamento, così come la radicale evoluzione delle minacce alla sicurezza, hanno avuto l'effetto di innalzare il livello d'impegno richiesto a ciascun alleato. I rischi che ne derivano sono almeno due. Da una parte si assiste a un protagonismo da parte dei nuovi membri nell'ambito delle missioni militari, che potrebbe avere come conseguenze politiche quelle di approfondire le spaccature tra i partner europei e di complicare i già difficili rapporti Nato-Russia. Dall'altra parte, il processo di progressiva americanizzazione delle missioni – evidente in Afghanistan – potrebbe invece

preludere, in modo per nulla paradossale, alla futura marginalizzazione della Nato da parte degli Usa.

Un secondo aspetto cruciale è legato alla cooperazione tra Nato e Ue, che vede nella dimensione strategica e operativa il suo nodo fondamentale. È sulla capacità di mostrare sul terreno delle missioni il proprio valore aggiunto – si tratti di capacità di militari o civili – che si misurano oggi i nuovi equilibri tra le due organizzazioni. Le potenziali sinergie, tuttavia, sono frustrate dalla limitata cooperazione in termini di sviluppo delle rispettive capacità, dalla necessità di aggiornare i meccanismi di cooperazione operativa (*Berlin Plus*) e dal persistere di nodi politici irrisolti.

Il nuovo Concetto Strategico non potrà offrire risposta a tutti i problemi qui sollevati. Tuttavia, nella misura in cui sarà in grado di offrire delle indicazioni sul modo in cui la Nato condurrà le proprie missioni, saprà dirci qualcosa sul futuro dell'Alleanza.

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

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

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it
© ISPI 2010

