

CHE MONDO SAREBBE SENZA LA NATO

di Stefano STEFANINI e Alessandro CATTANEO

I segreti della lunga vita dell'Alleanza atlantica. Vitalità dei valori e necessità strategiche cementano la comunità transatlantica. Le differenze fra stabilizzatori e russofobi. L'Afghanistan è decisivo.

P

1. ERCHÉ SI CONTINUA A PARLARE DI NATO come sinonimo di sicurezza e stabilità, sia pure alle prese con la sfida critica dell'Afghanistan? Perché l'Alleanza, già quasi raddoppiata nella *membership* in tre fasi di allargamento nell'arco di dieci anni, continua ad avere una lista d'attesa? Perché il raggio di contatti dell'Alleanza raggiunge ormai tutti gli angoli del mondo, la «*Nato with global partners*», secondo l'espressione coniata dall'ex segretario generale Jaap de Hoop Scheffer? C'è veramente ancora bisogno di un'alleanza militare nata all'inizio della guerra fredda? Vi sono alternative, e quali?

Il nuovo Concetto strategico dell'Alleanza dovrebbe sgombrare il campo da tali questioni, almeno per i prossimi dieci anni. In un contesto internazionale dove siamo tutti più, non meno vulnerabili, l'Alleanza atlantica rimane il collante di sicurezza indispensabile fra Nordamerica ed Europa.

Ma perché la Nato? La risposta va cercata risalendo nel tempo...

2. Le immagini di archivio della breve cerimonia ci trasmettono tutta l'emozione che dovette concentrarsi sul semplice palco di legno, allestito sotto le massicce colonne di marmo dell'auditorium del Dipartimento di Stato, il 4 aprile 1949.

I fotogrammi color seppia accompagnano la voce del presidente Truman. «*For us, war is not inevitable. We have seen great men that overcome obstacles that seemed insormountable. (...) Men with courage and vision can still determine their own destiny. They can choose slavery or freedom, war or peace. I have no doubt which they will choose. If there is anything inevitable in the future, it is the will of the people of the world for freedom and peace.*

Fraasi semplici e solenni che, riascoltate a distanza di dodici lustri, appaiono sotto molti aspetti profetiche. Nel primissimo dopoguerra così come durante il blocco di Berlino, negli anni delle aperture gorbacioviane così come nell'attualità

dell'impegno in Afghanistan e contro il terrorismo, le relazioni transatlantiche si sono poggiate sulla capacità di catalizzare ed esprimere un senso quasi messianico di fiducia (da Eisenhower a Reagan, da Kennedy a Clinton) e la solidarietà di una comunità di popoli basata su valori comuni, su un senso profondo di appartenenza culturale a una matrice storica comune, sedimentato per secoli.

Riascoltare quel sonoro quasi coperto dai fruscii, cercare tra i fotogrammi ingialliti i volti dei protagonisti di quella cerimonia non è una fuga nostalgica nel passato. Consente invece di comprendere in modo istintivo le ragioni della longevità dell'Alleanza, non solo sopravvissuta ma prosperata (dai dodici membri del 1949 ai ventotto del vertice di Strasburgo-Kehl dello scorso aprile, cui vanno aggiunti una quarantina di altri partner, contributori di truppe e «paesi di contatto»¹⁾ nel corso del quarantennio della guerra fredda e del successivo ventennio del nuovo disordine mondiale.

L'Alleanza è, oggi come alle origini, il *bedrock* istituzionale, l'*«babeas corpus»* delle relazioni transatlantiche. L'Unione Sovietica, il successivo Patto di Varsavia sono stati sì il *trigger* storico della Nato, ma la sua ragion d'essere si è rivelata ben più profonda della contrapposizione di due blocchi militari. La Nato viene da molto più lontano, da una «comunità transatlantica» che esisteva nel comune sentire delle decine di milioni di persone che avevano attraversato l'oceano nei due sensi, prima di essere scoperta come entità geopolitica. Emigranti, minoranze religiose, imprenditori, avventurieri, famiglie che si ricongiungevano, missionari, intellettuali, perseguitati politici, latifondisti in cerca di nuove terre, anarchici e capitalisti, scienziati, artisti... Questo potente e continuo flusso verso l'America è stato accompagnato da ritorni e da scambi, con figure a cavallo fra le due sponde, come Lafayette, Tocqueville, Hemingway o Marconi.

1. Fanno parte a vario titolo della famiglia atlantica:

a) i 28 paesi membri: Albania, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti;

b) i 22 partner Eapc: Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghizistan, Malta, Moldova, Montenegro, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Macedonia, Turkmenistan, Ucraina, Uzbekistan;

c) i 7 partner del Dialogo mediterraneo: Algeria, Tunisia, Marocco, Egitto, Giordania, Israele, Mauritania;

d) i 4 partner dell'Iniziativa di cooperazione di Istanbul: Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Qatar e Kuwait. Arabia Saudita e Oman sono stati invitati ad aderirvi;

e) altri «paesi di contatto»: Corea del Sud, Giappone, Australia e Nuova Zelanda;

f) uno status particolare basato su rapporti di cooperazione *ad hoc* hanno Afghanistan e Pakistan. Altri paesi hanno manifestato interesse ad approfondire i rapporti di collaborazione con l'Alleanza, come ad esempio Cina e Mongolia.

Per quanto concerne le operazioni,

a) a Isaf (Afghanistan) contribuiscono, oltre agli alleati, Australia, Austria, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Finlandia, Georgia, Irlanda, Giordania, Nuova Zelanda, Singapore, Svezia, Macedonia, Ucraina ed Emirati Arabi Uniti;

b) in Kfor (Kosovo) sono presenti, oltre agli alleati, Armenia, Austria, Finlandia, Irlanda, Marocco, Svezia, Svizzera ed Ucraina;

c) alle attività navali di Active Endeavour contribuiscono Marocco e Israele.

Nella prima metà del Novecento due guerre mondiali, due bagni di sangue e due cumuli di macerie hanno dimostrato l'indivisibilità della sicurezza fra Nordamerica e Europa. La realizzazione di questa condivisione porta direttamente all'Alleanza atlantica, così come altre «consapevolezze» negli anni della «creazione» portano alle Nazioni Unite, alle istituzioni di Bretton Woods, all'integrazione europea. Le relazioni transatlantiche (*ante litteram*) si autodefiniscono in positivo, attorno a principi e valori comuni e fondanti, ma trovano nella messa in comune della sicurezza un collante stabile e istituzionale. La Nato incarna questo *ubi consistam* delle relazioni transatlantiche.

Sarebbe accademico domandarsi se venga prima la condivisione della sicurezza o la comunità dei valori (l'uovo o la gallina?). Le due dimensioni sono interdipendenti e, finora, inscindibili. Di certo erano ben presenti ai firmatari del Trattato di Washington.

Come l'Europa, l'Atlantico è un'idea, ed è pre-politica. Le due nozioni si complementano a vicenda sul terreno antropologico e storico. Ma si cementano costantemente nell'attualità internazionale. Per questo le relazioni transatlantiche hanno bisogno della Nato, e questo che vi sia oppure no una minaccia attuale, e che essa provenga (come i firmatari riuniti all'auditorium del Dipartimento di Stato dovettero dare per scontato) dal fianco orientale, oppure no (come oggi la Nato ha formalmente riconosciuto e dichiarato)². L'articolo 5 non fu mai invocato all'epoca del confronto bipolare, mentre lo fu, inaspettatamente, nel corso di un drammatico Consiglio atlantico il 12 settembre 2001, contro un nemico essenzialmente sconosciuto. Ma non per questo venne meno la solidarietà alleata.

L'articolo 5 è stato e rimane a tutt'oggi la trave portante di questo *habeas corpus* della comunità euroatlantica. Il principio aureo del consenso come unico parametro decisionale è l'altra Colonna d'Ercole dell'Alleanza. Ma né l'uno né l'altro sarebbero concepibili senza il profondo retroterra che diede vita al Trattato di Washington quel 4 aprile del 1949.

Sono ancora validi tali principi, sessant'anni dopo?

3. Oggi, la sopravvivenza, anzi il prosperare dell'Alleanza con nuovi membri e nuove missioni non ha ragione di essere per chi in Europa ha visto, o vedeva, nella Nato solo una potente macchina militare destinata a fronteggiare un nemico che non esiste più. Evoca il sospetto, mai sopito, della *longa manus* americana. Al limite, è destabilizzante degli equilibri europei nella misura in cui è una presenza che la Russia percepisce come «avversaria»³. Per converso, in America, c'è chi si domanda se sia ancora giustificato l'enorme impegno di risorse militari e politiche

2. Questa consapevolezza è alla base dell'intero impianto dell'attuale Concetto strategico, approvato al Vertice di Washington del 1999. Testo in www.nato.int/cps/en/SID-1871CBB7-AE0D9E3F/natolive/official_texts_27433.htm

3. Sottovalutando, o ignorando, l'opposta percezione dell'espansionismo russo da parte dei paesi dell'Europa centro-orientale e dell'ex Urss, per i quali la presenza della Nato è la miglior garanzia di stabilità. Il politologo russo Dmitrij Trenin offre un'immagine incisiva del dilemma da superare: la Russia teme gli Stati Uniti (quindi la Nato); i vicini temono la Russia.

in un'Alleanza che non protegge più dalla sfida sovietica gli interessi vitali nazionali e opera faticosamente, fra i lacci e laccioli del consenso di alleati piccoli e grandi. La dimensione europea, o atlantica, sta stretta a un paese che si affaccia su tre oceani⁴, specie nel momento in cui vede il proprio status di superpotenza (considerata l'«unica» per un decennio) sfidato da più poli e su più fronti.

Il fallimento dell'unilateralismo non significa necessariamente ritorno a un rapporto preferenziale con l'Europa. Dalla dimensione emisferica delle Americhe a quella pacifica e asiatica, dalle grandi intese bilaterali (dal G2 con la Cina, alla parità nucleare strategica con la Russia) all'affinità culturale con i *like-minded* anglofoni, per gli Stati Uniti le alternative non mancano.

Pur spogliato dalle punte di antiamericanismo europeo e dagli istinti d'isolazionismo americano, ci sembra oggi legittimo porsi l'interrogativo «c'è ancora bisogno della Nato?». Anzi, è necessario. Negli anni Novanta fu coniata l'espressione *out of area, or out of business*. La Nato, alleanza strettamente difensiva sul piano militare, trovò una rinnovata ragion d'essere accettando di andare «al di fuori» del proprio perimetro territoriale. Tuttavia gli enormi e crescenti impegni operativi, nei Balcani, in Afghanistan, contro la pirateria, sono solo una parte della risposta. La visione del 4 aprile 1949, di una grande alleanza euroamericana, va *prima* misurata sul metro del 2010. È ancora valida? O è sbiadita come le immagini monocolori dei firmatari del Trattato di Washington? Poi se ne trarranno le conseguenze in termini di impegni e di operazioni.

La posizione della Nato nelle relazioni internazionali è espressa da un'equazione i cui termini fondamentali sono tre:

a) la Nato è l'incarnazione stessa della «solidarietà» fra Nordamerica e Europa. Tale solidarietà riposa sulla convinzione profonda, già illustrata, che Nordamerica ed Europa condividano una sicurezza indivisibile (minaccia contro uno, minaccia contro tutti);

b) la partnership tra le due sponde dell'Atlantico è indubbiamente un rapporto ineguale, causa la soverchiante superiorità militare Usa. Chi diffida dell'«iperpotenza» dipinge la Nato come il classico cavallo di Troia americano in Europa: *timeo Danaos et dona ferentes*. È una tutela benevola ma ingombrante, da cui un'Europa, matura, unita e non direttamente minacciata, potrebbe voler affrancarsi. D'altro canto quella di non essere una superpotenza militare, se non addirittura di non essere del tutto autosufficiente nella difesa⁵, è una scelta di fondo europea dopo il secondo conflitto mondiale, ormai profondamente radicata nella *forma mentis* delle opinioni pubbliche – e nei bilanci;

4. Atlantico, Pacifico e Artico. Quest'ultimo di crescente importanza nella prospettiva del Grande Nord aperto alla navigazione e alla corsa allo sfruttamento delle risorse energetiche.

5. Con gradazioni nazionali diverse e il ruolo militare di punta delle due potenze nucleari, Francia e Regno Unito. Fatto sta che non si può avere la botte piena del contenimento della spesa per la difesa e la moglie ubriaca del fare a meno della protezione militare (e nucleare) americana. Senz'altro vero nella guerra fredda. Secondo l'analisi del *Libro bianco* francese sulla difesa e sicurezza del 2008, oggi i parametri sono cambiati ma l'assioma rimane valido.

c) la centralità della *special relationship* transatlantica nelle relazioni internazionali, quanto meno nell'ottica degli Usa e degli europei, membri o meno dell'Alleanza. Questa centralità non è mai stata seriamente messa in dubbio (nemmeno dopo il 1989, nemmeno dopo il 2001) e perdura tuttora malgrado la crescita di altri poli, specie asiatici, ridimensioni la primazia euroamericana nel mondo.

I termini di questa equazione possono cambiare? Indubbiamente sì. Le relazioni internazionali sono per loro natura variabili e caratterizzate da inesorabili spostamenti di «massa critica» geopolitica e geoeconomica tra i continenti, per lo più lenti ma con fasi di scossoni, accelerazioni e assestamenti. Tutto suggerisce che stiamo attraversando una di queste fasi «trasformatorie». Valgono alcuni ordini di considerazioni:

A) Nel mondo post-1989 (in precedenza i giochi erano bloccati) i *nadir* dell'Alleanza coincidono, prevedibilmente, con quelli delle relazioni transatlantiche. Ma non sono stati indotti da crisi o da shock esterni: al contrario, le crisi portano in genere a un ricompattamento. I *nadir* sono invece dipesi dall'affermarsi della convinzione dell'uno o dell'altro partner, o di tutti e due, che la Nato non abbia l'esclusiva della sicurezza. Così per la prima amministrazione Bush nel 2001-2003 (Iraq); oppure, per le guerre nella ex Jugoslavia, l'ultimo scorcio di amministrazione G.H. Bush e la prima amministrazione Clinton nel 1991-1995. Prevale, in queste circostanze, la convinzione che le relazioni transatlantiche rimangano estremamente importanti, ma non debbano più essere necessariamente dominate dal tema della sicurezza. O ce n'è meno bisogno in generale (anni Novanta) o ciascuno pensa di poter fare da solo (2001-2004).

B) La sicurezza era indiscutibilmente un «bene comune» e indivisibile durante la guerra fredda. Lo è ancora oggi? La Nato lo ribadisce regolarmente (recentemente ai vertici di Riga 2006, Bucarest 2008, Strasburgo-Kehl 2009). Dietro la facciata delle dichiarazioni finali, gli alleati (opinioni pubbliche e parlamenti forse più chiaramente dei rispettivi governi) differiscono quanto a percezione delle minacce (e delle relative priorità). Schematicamente, per alcuni la minaccia viene da fuori area ed è quindi extraterritoriale: possiamo chiamarli *stabilizers* o *Afghanistan firsters*. Essi sono preoccupati da terrorismo, proliferazione, Stati falliti, pirateria eccetera. Per altri la vera, grande minaccia è ancora quella classica, e non c'è bisogno di andare a cercarla lontano. Questi secondi sono gli *Article 5ers* o *Russia firsters*: essi vogliono una Nato caratterizzata da una postura classicamente difensiva in senso territoriale e fondamentalmente in funzione di riassicurazione dalla Russia. Ed è in questa chiave che interpretano temi nuovi, peraltro fondamentali nel contesto contemporaneo, quali la sicurezza energetica (intesa restrittivamente: *pipelines rather than sea lanes*) o la cosiddetta *cyber defense*. Fra i due estremi, un ventaglio di posizioni e di sensibilità intermedie.

C) È realistico, vent'anni dopo la fine della guerra fredda (alla Nato si parla di *successor generation*), continuare a concepire le relazioni transatlantiche sostanzialmente in termini di *security first*? In fondo, nei rapporti fra Usa ed Europa altre dimensioni (economica, *people to people*, culturale, storica – il concetto di «Occi-

dente» poggia su 2.500 anni di storia) sono altrettanto se non più importanti. Non facciamo un torto a noi stessi riservando alla Nato il posto d'onore? Non sarebbe ora di pensare ad altre formule, anche sul piano istituzionale, quali una partnership politico-economica Ue-Usa?

D) All'alba degli anni Dieci del nuovo secolo, le relazioni transatlantiche non sono più l'ombelico del mondo. La grave crisi economica internazionale, esplosa con epicentro a Wall Street nella seconda metà del 2008, induce a relativizzare l'«iperpotenza» americana, la «nazione indispensabile». Ue e Nordamerica contano oggi (2008) per il 44% del pil mondiale; nel 1950 (con una Ue più piccola) pesavano per il 57%. Forse Europa e Stati Uniti, insieme, fanno ancora la differenza, ma sempre meno. Contano, certo, ma il loro peso specifico è diminuito e va diminuendo. Sono a tutt'oggi membri della Nato 3 membri permanenti su 5 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e 6 membri del G8⁶, mentre prendono quota il G14 (plus) dell'Aquila e il G20, e i grandi paesi emergenti premono per l'allargamento del Consiglio di Sicurezza. Questi mutamenti di grandezze comparate consentono oggi d'immaginare una Nato eventualmente integrata/assorbita in altre architetture euroatlantiche e/o paneuropee («da Vancouver a Vladivostok»). Infine, le relazioni transatlantiche potrebbero essere in futuro integrate (se non sostituite) da altre geometrie internazionali che non privilegino necessariamente, o privilegino di meno, il rapporto Nordamerica-Europa.

Logico chiedersi, quindi, se l'Alleanza meriti ancora di essere considerata uno strumento politico-militare insostituibile, nel quale investire il maggiore capitale politico (e le relative risorse) in tempi di crescente incertezza. Se la Nato «ha fatto il suo tempo», non sarebbe meglio cominciare a prepararsi a un «dopo-Nato» anziché attaccarci ostinatamente a uno strumento del passato⁷?

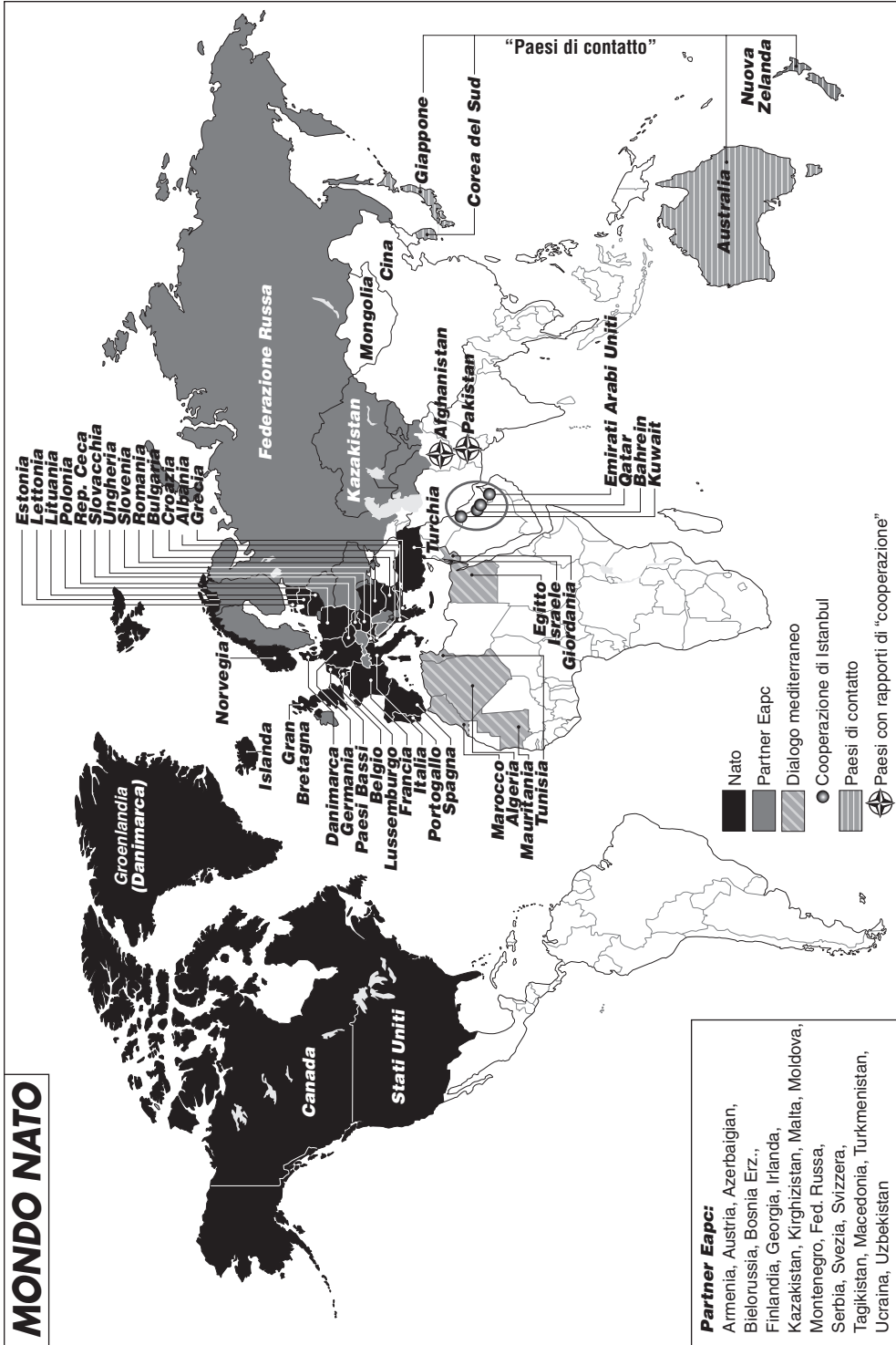
4. Ma, innanzitutto, cosa sarebbe il mondo senza la Nato?

Perché questo è il problema, se vogliamo affrontare il dibattito sul bisogno, o meno, dell'Alleanza atlantica, al di fuori di schemi ideologici e di luoghi comuni. Beninteso, non un mondo teorico e ideale, bensì il mondo reale, con tutte le sue crisi e instabilità. Dovremmo quindi domandarci che cosa la sostituirebbe.

Ma forse occorre fare prima un passo indietro per sfatare il mito dell'equazione Nato-Urss, Nato-Patto di Varsavia. L'Alleanza atlantica nasce dall'esigenza difensiva comune di proteggere l'Europa occidentale dall'espansionismo sovietico e di contenerlo. E strettamente difensiva la Nato è rimasta, tant'è che durante la

6. Un settimo, il Giappone, ha saldi rapporti di collaborazione con la Nato, in parte propiziati proprio dal quadro G8 – si pensi all'Afghanistan. L'ottavo, la Russia, sia pure fra alti e bassi, ha una relazione strutturata con l'Alleanza, il Consiglio Nato-Russia (Nrc).

7. La tesi della fine della Nato non è riservata al campo antioccidentale o ai nostalgici del Patto di Varsavia. Vedi «The Death of NATO» di N. WITNEY, britannico, ex capo dell'Agenzia europea di difesa (Eda), www.europesworld.org. A conclusioni opposte, fondate su un'interessante e acuta analisi del ruolo della Nato in una prospettiva storica, è giunto recentemente Z. BRZEZINSKI, «An agenda for NATO», *Foreign Affairs*, settembre-ottobre 2009, www.foreignaffairs.com/articles/65240/zbigniew-brzezinski/an-agenda-for-nato



guerra fredda non ha mai intrapreso azioni militari oltre i propri confini, a differenza del Patto di Varsavia che «normalizzò» la Cecoslovacchia nel 1968, ed era pronto a intervenire in Polonia nel 1981. Come già rilevato, questa «difesa» atlantica è profondamente radicata nella «comunità di valori» atlantica. Nulla di paragonabile nel blocco sovietico. La dimostrazione *a contrario* è che una volta venuta meno l'esigenza di sicurezza il Patto di Varsavia si è disintegrato senza rimpianti, mentre la Nato è diventata un polo d'attrazione non solo per nuovi potenziali membri, ma anche per paesi che, pur non vedendo il proprio futuro dentro la Nato, sono in cerca di un ancoraggio politico e identitario o, semplicemente sono interessati alla collaborazione e all'interoperabilità militare. Vogliono poter «lavorare insieme» all'Alleanza.

Per la stessa Russia, che nutre verso la Nato sentimenti a dir poco complessi e contraddittori, l'Alleanza è diventata un partner e un interlocutore. L'attrazione della *partnership* (diverso il caso di chi punta alla *membership*) ha poco, o nulla, a che vedere con l'articolo 5, molto con i valori di cui la Nato è portatrice, con le capacità di cui dispone e con l'immagine che proietta: quella di saldatura politica fra le due sponde dell'Atlantico. Venuto meno il blocco sovietico, non è venuta meno la valenza di collante fra Europa e Nordamerica, anzi per molti versi si è dilatata, sia nella *membership*, da 16 a 28, sia nell'ampiezza geografica degli impegni (Afghanistan).

La difficoltà di formulare scenari realistici, o realisticamente rassicuranti, che prescindano dall'Alleanza è forse l'argomento istintivamente più valido per tenercela stretta. Lo stesso peraltro vale, incidentalmente, per le altre grandi creature internazionali del dopoguerra: l'Onu e le sue agenzie, la Banca mondiale, il Fondo monetario internazionale. Malgrado le profonde trasformazioni internazionali, il sistema è rimasto sostanzialmente quello disegnato nel dopoguerra. Solo la costruzione europea ha fatto un salto di qualità, divenendo Unione Europea, con risultati impensabili in molti campi (mercato unico, moneta unica, allargamento eccetera). Tuttavia, sotto il profilo della politica estera e di sicurezza, i progressi dell'Ue non sono stati altrettanto soddisfacenti. Nessuna voce credibile oggi chiede più di sostituire la difesa atlantica esistente con una difesa europea da inventare. La tesi largamente maggioritaria, avallata anche dalle ultime due amministrazioni americane, vede l'integrazione e la complementarità fra le due dimensioni in cui l'Ue, pur avendo sviluppato distinte e originali capacità, resta il *junior partner*. Anche vista dalla Bruxelles comunitaria, la Nato è una presenza destinata a rimanere, non a dileguarsi.

Nel dibattito sulla validità o meno della Nato, noi europei e italiani dovremmo piuttosto chiederci una volta per tutte se vogliamo gli Usa «in» Europa o fuori. Perché questa è la *ratio* ultima dell'Alleanza: l'ancoraggio del Nordamerica all'Europa e la condivisione della sicurezza. Quest'ultima è una nozione politica prima che militare.

I fondatori della Nato erano più lungimiranti dei loro epigoni. La Nato nasce a tre dimensioni e quella militare è solo una delle tre. L'Alleanza è infatti, come già

detto, innanzitutto una comunità dei valori (preambolo del Trattato di Washington); essa è quindi un'area di sviluppo comune, anche economico (articolo 2); infine essa si riconosce nella promessa reciproca dell'autodifesa collettiva (articolo 5). Incidentalmente, stante la superiorità americana, sul piano strettamente militare la Nato, con gli Usa dentro, è l'unica credibile alternativa agli Usa unilaterali (come il primo mandato di G.W. Bush ha ampiamente dimostrato).

Se accettiamo l'assioma geopolitico (*Americans in*), per cosa c'è ancora bisogno di Nato quanto a difesa e sicurezza?

A) «In area» (continente europeo) permane un deficit di stabilità, anche se l'Alleanza non è esposta al rischio di aggressioni territoriali o ad attuali minacce. A rafforzare la stabilità complessiva del continente europeo molto ha contribuito l'allargamento dell'Alleanza, attuato attraverso successive tornate a cavallo dei due secoli. Fin dall'inizio, il Trattato di Washington ha chiarito che la Nato mantiene la sua porta aperta ad altre democrazie pronte a riconoscersi negli stessi principi e disposte a difenderli (articolo 10). In questo la Nato è stata battistrada della stessa Unione Europea in vista dell'obiettivo storico della riunificazione del continente europeo. Le bandiere di Croazia e Albania, tuttora in lista d'attesa per Justus Lipsius, sono state issate la mattina del 7 aprile 2009 nella Court d'Honneur del quartier generale di Evere. L'accessione macedone è tuttora bloccata solo dalla «questione del nome» tra Skopje e Atene. *In Europa la Nato è una forza e un presenza aggregante e stabilizzatrice.* Questo è dovuto in gran parte a due fattori, l'inclusione degli Stati Uniti e le capacità militari. Non si vede chi, realisticamente, ne possa fare le veci.

B) «Fuori area»: come rispondere alle minacce? Esiste un generale consenso che la minaccia viene da fuori e che è reale, si chiami terrorismo di al-Qā'ida, proliferazione missilistica o nucleare, oppure pirateria in acque territoriali di Stati falliti. La difesa passiva (protezione del territorio) ha molti limiti, e si è già dimostrata insufficiente. La difesa avanzata è al di là delle capacità nazionali. La Nato si colloca al centro di quello che i militari definiscono *enhanced global security network*, il che significa geometrie flessibili di sicurezza con un asse transatlantico. Non sfugge che senza questo asse, chi ci perde è soprattutto l'Europa, che non ha come sostituirlo.

C) L'Afghanistan è troppo «fuori area»? Quali conseguenze avrà sul futuro della Nato? Non vi è dubbio che l'Afghanistan metta severamente alla prova l'Alleanza. Nelle pianure dell'Europa centrale – nel caso di un conflitto che non c'è stato – o nei Balcani la solidarietà atlantica non aveva bisogno di dimostrazione. Tuttavia, che un Afghanistan «fallito» rappresentasse una minaccia è fuori discussione, dopo l'11 settembre, tant'è che è stato invocato l'articolo 5. Che la minaccia riguardi tutti, altrettanto (Madrid, Londra). Chi, se non la Nato, poteva farsi carico della dimensione sicurezza in Afghanistan? L'interrogativo «può la Nato sopravvivere all'Afghanistan?» è mal posto. L'Alleanza, con l'intera comunità internazionale (Onu, Ue eccetera), è impegnata a fondo nel tentativo di «restituire» l'Afghanistan agli afgani

in quella che Rasmussen ha pubblicamente dichiarato «*transition strategy – as long as it takes*»⁸.

L'Afghanistan è una sfida per tutta la comunità internazionale, non solo per la Nato. La quale ha il merito enorme di averne assunto la guida e gli oneri militari, nell'interesse generale, e degli afgiani, oltre che per proprie esigenze di sicurezza, sopportandone a lungo costi e sacrifici. Il «successo» in Afghanistan dipenderà dagli afgiani: solo loro «possono sconfiggere l'insurrezione», come scrive nel suo rapporto il comandante di Isaf, generale McChrystal. Altrimenti qualsiasi sforzo internazionale si rivelerà vano. La Nato «tiene» e terrà ugualmente in Afghanistan a una condizione: che gli alleati rispettino l'assioma «*in together, out together*». I ritiri unilaterali, non i taliban o l'ingovernabilità di Kabul, segnerebbero la fine dell'Alleanza così come la conosciamo. Equivarrebbero infatti a un disconoscimento della condivisione di sicurezza e di rischi fra alleati e fra le due sponde dell'Atlantico. E presupporrebbero una convinzione di poter fare da soli, a titolo nazionale o europeo, che fa a pugni con qualsiasi seria valutazione del *security environment* globalizzato del XXI secolo.

Di Nato, dunque, c'è bisogno. Ma quale delle due sponde dell'Atlantico lo avverte maggiormente?

L'Europa ha sicuramente (più) bisogno della Nato: per la stabilità del continente (Balcani, conflitti congelati); per costruire un rapporto più articolato e in definitiva paritario con la Russia (anche se il gioco dei posizionamenti tra Ue e Nato rispetto alla Russia ha negli ultimi mesi molto penalizzato il Consiglio Nato-Russia); per essere presente in aree critiche (Medio Oriente, Asia meridionale, Corno d'Africa) dove non arriverebbe da sola, o comunque non con la stessa efficacia; per riconciliare le agende nazionali. In definitiva, perché a differenza degli americani non ha alternative credibili, non essendo realistica un'autarchia europea nella sicurezza.

Quanto all'America, ha essa pure bisogno dell'Alleanza: perché non può fare da sola (geopoliticamente meno ancora che militarmente); per i limiti delle alleanze *ad hoc* (Iraq 2003); per non correre il rischio di un'Europa instabile (le amministrazioni Usa hanno quasi sempre coerentemente auspicato e operato, dal Piano Marshall in poi, per un'Europa forte); perché, in ultima analisi, gli europei sono gli alleati più affidabili; perché l'Europa è un agglomerato economico in grado di dialogare da una posizione di relativa parità con gli Stati Uniti; perché l'Europa è per sua natura e vocazione un ponte o anello di congiunzione con la Russia.

Il tutto attualizza la più volte richiamata «comunità dei valori» sui quali l'Alleanza si fonda e che rimane essenziale per «capire» la Nato. Essa ci unisce più di quanto non sembri, malgrado l'Europa abbia spesso la tendenza a definirsi in antitesi all'America. Un certo europeismo ideologico che si tinge di antiamericanismo cancella con un tratto di penna due date fondamentali della costruzione dell'Europa contemporanea: il 1776 e il 1944. Senza la rivoluzione americana e senza lo sbarco

in Normandia la storia europea non avrebbe compiuto il corso che conosciamo e diamo per scontato. Le questioni che ci dividono possono essere più o meno frizionali, ma l'Europa non è monolitica e l'America non è meno articolata.

Quanto al resto del mondo, dopo essere stato a lungo indifferente a un'organizzazione strettamente legata alla sicurezza in Europa, ha cominciato ad accorgersi dell'esistenza della Nato soprattutto con l'Afghanistan e reagisce per ora con guardingo interesse. Non, ed è importante, con ostilità preconcepita, neppure da paesi come l'Iran. Complessivamente, guardando ai cauti segnali della Lega Araba, dell'Unione Africana, delle Nazioni Unite, il panorama delle relazioni internazionali senza l'Alleanza sarebbe più disarticolato di quanto non sia oggi.

Al di là di questo argomento *a contrario*, meglio con che senza, una Nato forte e credibile significa innanzitutto la ribadita solidarietà e coesione di America ed Europa: questo è già di per sé un potente elemento di rassicurazione per la comunità internazionale e di riflessione per amici, partner, avversari.

Inoltre, di fronte a minacce internazionali più o meno trasversali o asimmetriche, solo la Nato sembra in grado di opporre una risposta credibile in termini di deterrenza e di capacità militari, non meno che di potere aggregante di una rete più ampia di capacità, militari e non. È il *comprehensive approach*, invocato ormai da tutti i principali attori internazionali come l'unica ricetta credibile per dare risposte integrate (militare-civile) a crisi multidimensionali.

Il resto della comunità internazionale (Onu, Osce, Ua, Lega Araba) è privo di un tale strumento politico-militare integrato e delle relative capacità. Certo, proprio il fatto di rappresentare uno strumento dalle caratteristiche uniche sulla scena internazionale impone alla Nato di chiarire innanzitutto al suo interno quale debba essere il proprio *mission statement*. Essa è innanzitutto un'alleanza di autodifesa (articolo 5), ma può agire anche su mandato delle Nazioni Unite (articolo 53 della Carta di San Francisco). Ma deve darsi un ambito e dei limiti d'intervento, e lo deve fare dall'interno dell'Alleanza. Il rischio è quello di essere altrimenti utilizzati come una «compagnia di taxi» (l'efficace espressione è dell'ex segretario generale, Jaap de Hoop Scheffer).

La Nato non può, né vuole, fare tutto. Il *core business* della Nato è la sicurezza, la sicurezza degli Stati membri, e deve restare tale. Oggi questo richiede un'interazione col resto del mondo. La proiezione della Nato fuori area, la sua capacità di mettere le proprie capacità al servizio di obiettivi, anche umanitari, che trascendono la dimensione territoriale e la difesa *strictu sensu*⁹, acquista una particolare valenza con la nuova amministrazione americana. Obama si è affacciato alla ribalta internazionale come globalista (G20 di Londra e di Pittsburgh, G8 dell'Aquila). Lo portano in quella direzione le circostanze della crisi economico-finanziaria, gli interessi americani, la visione di un mondo interdipendente, forse la sua stessa formazione culturale. D'altro canto, Obama vuole rilanciare la continuità transatlantica.

9. Ad esempio: intervento nel terremoto in Pakistan; scorta delle navi e degli approvvigionamenti del Programma alimentare mondiale destinati alla popolazione somala.

Quadratura del cerchio? Quello di Obama ha tutta l'aria di essere un multilateralismo pragmatico. Innanzitutto, il metodo della nuova amministrazione è basato sulla ricerca di partner in tutte le questioni che non si prestino a soluzioni semplicistiche o schematiche. Il tempo di fare da soli è finito. È l'approccio tenuto sulla nuova strategia americana in Afghanistan nel marzo scorso e che ha ispirato la radicale *review* della difesa missilistica. Ma dove trovare questi partner? Gli Stati Uniti tendono a restar fedeli all'atlantismo perché è l'Europa l'area del mondo con la quale hanno in definitiva maggiori interessi e valori in comune. A condizione che gli europei condividano la visione di un mondo in cui la sicurezza non solo non conosce confini geografici, ma non può essere interpretata in termini di mera difesa dei propri interessi. Il ruolo e la priorità che la nuova amministrazione americana darà alla Nato dipenderà anche dalla capacità dell'Alleanza di inserirsi, possibilmente da coprotagonista, in un network globale di partner degli Stati Uniti. Il posto è assicurato. Starà al versante europeo dell'Alleanza decidere in che misura occuparlo.

Altrimenti l'autarchia in un mondo instabile, non sorretta da sufficienti risorse militari, per di più in potenziale concorrenza con gli Stati Uniti, non più vincolati dal legame istituzionale della Nato, condannerebbe l'Europa al ridimensionamento internazionale. Un «multipolarismo» paritario è difficilmente raggiungibile, quasi sicuramente instabile, per sua natura altamente competitivo. Un «asse eurasiatico» non bilancerebbe quello transatlantico ma lo indebolirebbe e sarebbe altamente divisivo proprio in Europa. La compattezza atlantica è la miglior garanzia di un rapporto equilibrato e cooperativo con la Russia.

Inoltre, a est degli Urali e del Caucaso, l'interlocutore non può essere la sola Mosca. Occorre allargare la geometria alla Cina¹⁰, all'India, con un approccio altrettanto cooperativo.

5. *Quo vadis Nato?* Ce lo dirà il nuovo Concetto strategico da approvarsi in occasione del prossimo vertice dell'Alleanza, previsto per fine 2010-inizio 2011 in Portogallo. La prima stesura è affidata a un gruppo di 12 esperti, nominati da Anders Fogh Rasmussen con il primo atto del suo mandato, lo scorso 3 agosto¹¹. I giochi stanno iniziando in questi ultimi mesi del 2009.

Intanto i nodi principali sono già anticipati nella Declaration on Alliance Security (Das), approvata dai capi di Stato e di governo a Strasburgo il 4 aprile scorso, il giorno esatto in cui ricorreva il sessantesimo anniversario della firma di Washing-

10. Questo il motivo per cui la Nato dovrebbe cominciare a guardare alla Shanghai Cooperation Organization (Sco) come valido interlocutore per le problematiche regionali, compreso in certa misura l'Afghanistan.

11. I dodici membri del gruppo sono: la statunitense Madeleine Albright, che lo presiede; l'olandese Jeroen van der Veer (già amministratore delegato di Shell), vicepresidente; l'italiano Giancarlo Aragona; la canadese Marie Gervais-Vidricaire; il britannico Geoff Hoon; il turco Umit Pamir; lo spagnolo Fernando Perpina-Robert Payra; il tedesco Hans-Friedrich von Ploetz; il francese Bruno Racine; il lettone Aivis Ronis; il polacco Daniel Rotfeld; il greco Yannis-Alexis Zepos. Essi sono stati nominati, almeno in via di principio, a titolo personale, ovvero non sono soggetti alle istruzioni dei rispettivi governi. Il gruppo è al lavoro dal 4 settembre.

ton. Particolarmente sintetica (dieci paragrafi) e di alto profilo, quasi del tutto priva di riferimenti alla stretta attualità (la principale eccezione, soprattutto per volontà canadese, è il riferimento all'Afghanistan come *key priority* dell'Alleanza, la Das è stata concepita per una finalità duplice (probabilmente raggiunta). Da un lato, essa sottolinea l'attualità dei principi incardinati nel Trattato di Washington; dall'altro, pone le basi concettuali e procedurali del lavoro di revisione del documento fondamentale dell'Alleanza, ovvero il Concetto strategico del 1999. La Das costituisce la coniugazione più aggiornata (e consensuale) ad opera dei 28 alleati dei principi di Washington, frutto di un compromesso fra le diverse concezioni nazionali dell'Alleanza atlantica: di ciò che è e di ciò che dovrebbe essere, di ciò che fa e di ciò che dovrebbe fare. È il minimo comun denominatore del consenso alleato, ma anche la base su cui costruire ambizioni più elevate.

Non che sia facile.

Al centro della Dichiarazione il già accennato dilemma fra natura difensiva e territoriale «classica» dell'Alleanza (lettura tradizionale dell'articolo 5 come pietra angolare della sicurezza europea) e la necessità di prevedere, in genere su mandato delle Nazioni Unite, possibili interventi di stabilizzazione (Stati falliti) e di contrasto a minacce anche di nuovo tipo e asimmetriche, quali terrorismo e proliferazione, «fuori area». La sintesi di questo dibattito è trasfusa nel testo del paragrafo 5 della Dichiarazione, che distingue secondo un principio geografico la tipologia di minacce alle quali l'Alleanza deve essere preparata a rispondere: *directly on Alliance territory* (ovvero articolo 5 classico); *at strategic distance* (come in Afghanistan) o *closer to home* (Balcani, Caucaso).

Uno dei compiti principali del nuovo Concetto strategico sarà di rendere compatibili e complementari le due concezioni di fondo dell'Alleanza. L'articolo 5 rimane il cuore politico e militare dell'Alleanza, il motivo del suo successo storico così come della sua perdurante attualità in un contesto geostrategico del tutto diverso. La garanzia dell'articolo 5 deve essere credibile anche perché nessuno senta il bisogno di aggiungere all'ombrello dell'Alleanza garanzie bilaterali (americane) aggiuntive, cosa che porterebbe a una progressiva disgregazione del collante politico unitario dell'Alleanza.

Il calcio d'inizio del dibattito, il seminario del 7 luglio a Bruxelles, ha anticipato due spunti per superare il contrasto: la difesa del solo territorio non è più garanzia di sicurezza e l'articolo 5 va inteso soprattutto come deterrenza. Albright ha sostenuto che «*NATO's core purpose has been and must remain to make attacks against its own members unthinkable*». De Hoop Scheffer ha rivisitato la nozione di difesa collettiva: l'articolo 5 non può oggi intendersi come «semplice» impegno alla protezione di un territorio, bensì come ombrello dischiuso a protezione delle popolazioni alleate.

Corollario a questo passaggio della Das è il dibattito sulle capacità verso le quali l'Alleanza, attraverso la propria trasformazione, dovrebbe tendere. Non a caso anche di esse lo stesso paragrafo 5 della Das passa subito dopo a occuparsi. *Article 5ers* e *stabilizers* propugnano, almeno in una certa misura, lo sviluppo di ca-

pacità militari in via di principio diverse, ovvero funzionali nel primo caso a una difesa di tipo statico; nel secondo alla proiezione (*deployability*) di forze di natura *expeditionary*. Per questo il Comando supremo alleato per la trasformazione ha sviluppato e presentato al Consiglio atlantico un progetto in materia di capacità, dal significativo titolo «*Multiple Futures – Navigating towards 2030*»¹². Il progetto ha approfondito diversi «futuri possibili» nella dimensione delle minacce alla sicurezza dell'area transatlantica in un arco temporale di 15-30 anni. Esso fornisce una base informativa e analitica al dibattito strategico in corso sulle sfide, di tipo tradizionale o di natura nuova e asimmetrica, e sulle relative implicazioni in quanto alle scelte militari e all'allocazione di risorse.

Uno dei passaggi più controversi della Das è stato quello del paragrafo 2, perché affronta argomenti, quali la deterrenza e il disarmo, sui quali esistono sensibilità diverse, innanzitutto tra alleati nucleari e non. L'equilibrio è stato infine raggiunto prevedendo da un lato l'enunciazione della dimensione nucleare della deterrenza, dall'altro il riferimento all'obiettivo del disarmo anche nucleare.

Nel delicato equilibrio raggiunto sull'allargamento (paragrafo 3), da un lato si ribadisce il principio della porta aperta, sottolineando che «*NATO's enlargement has been an historic success*», dall'altro possono aspirare a divenire futuri membri della Nato i paesi «*whose inclusion can contribute to common security and stability*».

Interessante infine il «metodo» individuato dalla Das al paragrafo 10, per la redazione del futuro Concetto strategico. Si è trattato dell'unico passaggio discusso a Strasburgo a livello di capi di Stato e di governo. Ha finito col prevalere la tesi, portata avanti soprattutto dalla nuova amministrazione americana, che sia necessario beneficiare di idee fresche dall'esterno, ad opera di un gruppo di «saggi». Temendo di perdere il controllo dell'esercizio, gli alleati piccoli e medi hanno strenuamente difeso il ruolo del Consiglio. Si è finito per trovare un punto di equilibrio, che dovrà essere misurato alla prova dei fatti. Al gruppo degli esperti è rimasto il ruolo centrale nella prima fase dell'esercizio, in un rapporto fiduciario con il segretario generale. Egli tuttavia «*will keep the Council in permanent session involved throughout the process*». Gli equilibri si definiranno in corso d'opera. L'impressione è che il compito del gruppo di esperti sia destinato a esaurirsi con un «rapporto» al segretario generale entro la primavera 2010. La fase finale determinante, in cui si passerà dal rapporto del gruppo degli esperti al documento vero e proprio, tornerà sotto la guida del segretario generale che dovrà negoziare il consenso col Consiglio atlantico fino all'approvazione dei capi di Stato e di governo al vertice in Portogallo. Anders Fogh Rasmussen diventa così il perno del processo.

Il *kick off* del 7 luglio ha infine rivelato l'importante valenza di diplomazia pubblica dell'intero esercizio. Vi è infatti una diffusa consapevolezza di come la Nato abbia sempre di più l'onere di spiegare quello che fa e perché alle opinioni pubbliche dei paesi membri, e di tutto il mondo. Il Concetto strategico dovrà quin-

di essere, più che in passato, uno strumento di *public diplomacy*. Parte integrante di questa dimensione di «diplomazia pubblica» sono i cinque seminari di alto livello previsti, tra ottobre 2009 e gennaio 2010, a Lussemburgo, Brdo (Slovenia), Oslo, Bruxelles e infine Washington. A questi cinque appuntamenti «ufficiali» è da attendersi che si affianchi nei prossimi mesi una molteplicità di iniziative liberamente promosse da governi, università, think-tank e Ong.

La comunità transatlantica possiede, nonostante le apparenze, la coesione politica per sciogliere i nodi concettuali e strategici di fondo e affrontare tali sfide. È però necessario adottare la logica fatta propria dal *Libro bianco* francese. Sappiamo di essere vulnerabili, più che in passato. Abbiamo inoltre, anche per nostra scelta, dei ben precisi vincoli ai bilanci della difesa: perciò non possiamo permetterci né sprechi né duplicazioni.

Oggi non sappiamo cosa uscirà dal nuovo Concetto strategico. La strada maestra, quella che dovrebbe segnare il corso del prossimo decennio, non può che portare alla crescente collaborazione della Nato con l'Unione Europea e alla complementarità Nato-Pesd. Può anche portare, a condizione che anche la Russia lo voglia e lo scelga, a una realistica *partnership* fra l'Alleanza atlantica e l'antico avversario. Fondata non tanto sull'illusione di un'automatica convergenza di visione e d'interessi – per la quale occorre lavorare – quanto su una lucida valutazione costi-benefici. Nel contesto internazionale attuale «conviene» a entrambi collaborare anziché confrontarsi. Non è un caso che la Russia abbia già manifestato il proprio vivo auspicio di essere in qualche misura coinvolta o consultata nella fase di preparazione del nuovo Concetto strategico. Il Consiglio Nato-Russia può farsi strumento di tale rafforzata cooperazione.

Infine, nel Concetto strategico la Nato dovrà disegnare concettualmente l'impegno «fuori area» e contro le minacce asimmetriche – oggi il maggior rischio alla sicurezza dei paesi membri della Nato e dei partner e alla stabilità internazionale.

Nessuna di tali sfide è facile. Ma non è la prima volta che la Nato è chiamata misurarsi con nuove missioni, oggi forse più o altrettanto politiche che militari. È sempre stata all'altezza dei compiti e delle aspettative. In questo, forse, sta il segreto della sua longevità.

