## Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche

Università Cattolica del Sacro Cuore



ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



2015

# Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche Università Cattolica del Sacro Cuore



Anno V - 8/2015

Registrazione presso il Tribunale di Milano n. 355 del 27.06.2011

Direttore responsabile Massimo de Leonardis

#### COMITATO EDITORIALE

Romeo Astorri, Paolo Colombo, Massimo de Leonardis (Direttore), Ugo Draetta, Damiano Palano, Vittorio Emanuele Parsi, Valeria Piacentini Fiorani, Riccardo Redaelli

Capo redattore Gianluca Pastori

La pubblicazione degli articoli è sottoposta a peer review.

I *Quaderni* sono liberamente scaricabili dall'area web agli indirizzi www.educatt/libri/QDSP e http://dipartimenti.unicatt.it/scienze\_politiche\_1830.html

### È possibile ordinare la versione cartacea:

on line all'indirizzo www.educatt.it/libri; tramite fax allo 02.80.53.215 o via e-mail all'indirizzo librario.dsu@educatt.it (una copia  $\in$  15; abbonamento a quattro numeri  $\in$  40).

#### Modalità di pagamento:

- bonifico bancario intestato a EDUCatt Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
   Banca Infrastrutture Innovazione e Sviluppo IBAN: IT 08 R 03069 03390 211609500166;
- bonifico bancario intestato a EDUCatt Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica presso
   Monte dei Paschi di Siena- IBAN: IT 08 D 01030 01637 0000001901668:
- bollettino postale intestato a EDUCatt Ente per il Diritto allo Studio dell'Università Cattolica su cc. 17710203

### © 2016 EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica

Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215 e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione) web: www.educatt.it/libri

ISBN edizione cartacea: 978-88-6780-995-0 ISBN edizione digitale: 978-88-9335-001-3

ISSN: 2239-7302

In copertina: Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), *Mappa della terra*, 1507. Edito a Saint-Die, Lorena, attualmente alla Staatsbibliothek di Berlino - © Foto Scala Firenze

La mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller, la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America" e dichiarata nel 2005 dall'UNESCO "Memoria del mondo", è stata scelta come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica.

### Indice

I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche
dell'Università Cattolica del Sacro Cuore5
Atti dell'VIII Convegno di studio sull'Alleanza Atlantica La NATO da "vigilant and prepared" a "deployed out of area": un viaggio andata e ritorno
Introduzione
La NATO dopo il vertice di Newport e in attesa del nuovo Presidente americano: "masterly inactivity"
L'Alleanza Atlantica e la lotta al terrorismo internazionale: breve storia di un rapporto difficile
"Back in business?" Il dibattito sulla NATO negli Stati Uniti
La NATO e la sfida della Russia
NATO e Russia dopo Maidan: crisi e prospettive71 di Luca Ratti
L'asse russo-tedesco: storia e attualità di un mito
La NATO in Afghanistan: da ISAF a "Resolute Support"115 di Giorgio Battisti
La NATO e il potere marittimo. Lo sviluppo concettuale

La NATO e il potere marittimo. Le attività operativedi Pier Paolo Ramoino	157
La crisi ucraina e la nuova postura militare della NATO di Ріетко Ватассні	165
Gli Autori	173
Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Membri di prima afferenza	179

### I Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore ha più di trent'anni di vita, essendo stato costituito nel 1983 sulla base del precedente Istituto di Scienze Politiche. Conta attualmente ventisei membri di prima afferenza; oltre ai Docenti e Ricercatori di ruolo ed ai Professori a contratto, svolgono la loro attività di studio e di ricerca nell'ambito del Dipartimento un numero rilevante di collaboratori a vario titolo (Assegnisti di ricerca, Borsisti post-dottorato, Dottori e Dottorandi di ricerca, Addetti alle esercitazioni, Cultori della materia).

Il Dipartimento costituisce una delle due strutture scientifiche di riferimento della Scuola di Dottorato in Istituzioni e Politiche. Inoltre il Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo allargato (CRiSSMA), costituito nel 1999, «collabora – in particolare – con la Facoltà di Scienze Politiche [oggi Facoltà di Scienze Politiche e Sociali] e con il Dipartimento di Scienze Politiche».

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica, storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali e organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati. Il fondatore del nostro Ateneo, Padre Agostino Gemelli, affermava nel 1942 che diritto, storia e politica costituiscono «un tripode» sul quale si fondano le Facoltà di Scienze Politiche, delle quali difendeva l'identità e la funzione. Circa vent'anni dopo, Francesco Vito, successore del fondatore nel Rettorato e in precedenza Preside della Facoltà di Scienze Politiche affermava: «Noi rimaniamo fedeli alla tradizione scientifica secondo la quale l'indagine del fenomeno politico non può essere esaurita senza residui da una sola disciplina scientifica. Concorrono alla comprensione della politica gli studi storici, quelli filosofici, quelli giuridici, quelli socio-economici». Per Gianfranco Miglio, la storia è il laboratorio privilegiato della ricerca politologica.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sono quindi tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. Vi sarà modo di verificare e approfondire anche in questi *Quaderni* il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

Come immagine caratterizzante dell'identità del Dipartimento, le cui aree scientifiche hanno tutte una forte dimensione internazionalistica, è stata scelta la mappa disegnata nel 1507 dal cartografo tedesco Martin Waldseemüller (1470 ca.-post 1522), di grande importanza storica essendo la prima nella quale il Nuovo Continente scoperto da Cristoforo Colombo è denominato "America". Nel 2005 tale mappa è stata dichiarata dall'UNESCO "Memoria del mondo".

La frase «Orbem prudenter investigare et veraciter agnoscere», che esprime lo spirito di libera ricerca nella fedeltà alla vocazione cattolica, utilizza alcune espressioni della seguente preghiera di S. Tommaso d'Aquino: «Concede mihi, misericors Deus, quae tibi placita sunt, ardenter concupiscere, prudenter investigare, veraciter agnoscere, et perfecte adimplere ad laudem et gloriam nominis tui. Amen». Tale preghiera, «dicenda ante studium vel lectionem», a sua volta forma la prima parte di una più lunga orazione «Ad vitam sapienter instituendam».

Il Dipartimento di Scienze Politiche promuove:

- Il coordinamento fra Docenti e Ricercatori per un efficace svolgimento della ricerca negli ambiti disciplinari di competenza.
- Lo sviluppo della ricerca scientifica in ambito storico, politico, giuridico-internazionale e un attivo dialogo tra gli studiosi delle varie discipline.
- L'organizzazione di convegni, seminari e conferenze, attraverso i quali realizzare un proficuo confronto fra studiosi, l'avanzamento e la diffusione delle conoscenze nel campo delle scienze politiche.
- La realizzazione di pubblicazioni scientifiche, che raccolgano i risultati delle ricerche promosse e i contributi dei membri del Dipartimento e degli studiosi partecipanti alle attività seminariali e di ricerca organizzate dal Dipartimento stesso.

7

Proprio la rilevante e qualificata attività promossa dal Dipartimento ha indotto alla pubblicazione (a stampa e su Internet) dei presenti *Quaderni*, per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Il prossimo Quaderno nn. 9-10 verrà pubblicato in breve tempo e sarà costituito dal volume: M. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica dopo l'11 settembre 2001. Le relazioni tra Europa e Stati Uniti durante la presidenza di George W. Bush.* 

### ATTI DELL'VIII CONVEGNO DI STUDIO SULL'ALLEANZA ATLANTICA

## LA NATO DA "VIGILANT AND PREPARED" A "DEPLOYED OUT OF AREA": UN VIAGGIO ANDATA E RITORNO

### Introduzione di Massimo de Leonardis

Abstract – The conference continues a long-standing tradition of studies on international security (in particular on the Atlantic Alliance) that the Department of Political Sciences of the Catholic University of the Sacred Heart pursues with the constant support of NATO Public Diplomacy Division and other military and cultural institutions. This eighth conference aims at shedding light on the perspectives that the Newport summit opened to NATO and on the Alliance's apparent return to the "old mission" embodied in the couple "Deterrence & defence", following a long period of deployment out-of-area.

L'ottavo convegno annuale promosso dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore sui temi della sicurezza internazionale, con particolare riferimento al ruolo della NATO, si svolge come in passato con il patrocinio di diverse istituzioni civili e militari, rappresentate qui dai loro massimi esponenti, che desidero ringraziare per il costante sostegno a queste iniziative. Tra le prime, la Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, la Divisione Diplomazia Pubblica della NATO, l'Atlantic Treaty Association, presieduta dallo scorso anno per la prima volta da un italiano, il Prof. Fabrizio Luciolli, che è anche Presidente del Comitato Atlantico Italiano. Tra le istituzioni militari, il Centro Alti Studi per la Difesa, l'"università" delle Forze Armate italiane, il Comando Militare Esercito Lombardia e il NATO Rapid Deployable Corps - Italy, il cui Comandante, Gen. C.A. Riccardo Marchiò non può con suo rammarico essere presente perché impegnato nella fase finale dell'esercitazione Trident Jaguar 2015, che concluderà il passaggio del suo comando da struttura delle forze terrestri a organismo interforze.

Il convegno farà il punto, come sempre in una prospettiva storica e politologica, su un'importante fase di passaggio nella storia recente della NATO, chiaramente identificata dal titolo: La NATO da "vigilant and prepared" a "deployed out of area": un viaggio andata e ritorno. Il pubblico informato coglierà in quest'ultima espressione un'eco churchilliana. Fu infatti il grande Primo Ministro britannico a dire

nel 1943 che l'Italia, dopo gli armistizi di settembre, doveva pagare il biglietto di ritorno, combattendo a fianco degli anglo-americani dopo la sfortunata guerra a fianco della Germania.

La NATO certo non ha da rimproverarsi scelte così tragicamente sbagliate, a parte, a mio giudizio, l'incauta operazione contro la Libia, che ha generato più problemi di quanti ne abbia risolti. Certamente assistiamo però a un cambio di passo. Dopo che per vent'anni la NATO si è concentrata sulle "operazioni fuori area" ex art. 4, ora sembra ripiegare sui tradizionali compiti di difesa del territorio degli Stati membri ex art. 5, attraverso la deterrenza. Sul sito ufficiale della NATO nella sezione dedicata alle operazioni, si leggeva appunto alcuni anni fa che durante la Guerra Fredda la NATO era rimasta vigilant and prepared, senza quindi dover sparare un colpo se non nelle esercitazioni, fino all'intervento in Bosnia-Erzegovina nel febbraio 1994, che segnò l'inizio del *deployment out of area*. Ora questa fase ventennale è drasticamente ridimensionata. Una fase difficile, ma esaltante, è conclusa. Proprio in quest'aula l'allora Presidente del Comitato Militare della NATO Ammiraglio Giampaolo Di Paola sintetizzò in una formula efficace il senso della campagna in Afghanistan: The security of the Duomo lies in Kabul. Ossia: se non sconfiggiamo i terroristi laggiù, la nostra sicurezza interna sarà minacciata.

Il terrorismo islamico non è più solo a Kabul, ma in molti altri luoghi, dalla zona a cavallo di Siria, Iraq e Turchia, alla Libia, alla Nigeria. Tuttavia nelle due principali crisi del momento, la sfida della Russia e la minaccia del terrorismo islamico, la NATO è direttamente impegnata solo nella prima. Naturalmente vi è una buona ragione per questo: il casus foederis dell'Alleanza riguarda solo la difesa del territorio degli Stati membri. Questo significa però nascondersi dietro un dito, richiamarsi alla lettera del Trattato di Washington solo quando conviene e dimenticare più di un decennio di operazioni "fuori area". Le opinioni pubbliche occidentali (almeno quelle più attente alle questioni strategiche) hanno buoni motivi per essere perplesse: per due decenni si è insistito sulla necessità di difendere oltremare sicurezza, interessi e valori dei Paesi dell'Alleanza, ora prevale il "tutti a casa". Evidentemente al fondo vi è una scelta politica. Il guerriero riluttante Obama ha deciso il ritiro non solo dalla "guerra per scelta" in Iraq ma anche dalla "guerra per necessità" in Afghanistan.

Non mi dilungo in questa introduzione su tale tema, che tratterò tra breve nella mia relazione. Accenno solo che indicando nel INTRODUZIONE 13

programma quella russa come una "sfida" e quella del terrorismo islamico come una "minaccia" ho inteso segnalare una mia valutazione credo molto condivisa in Italia. Ovviamente se si interrogasse un cittadino informato polacco o degli Stati baltici si avrebbe un'opinione assai diversa. Questo è il punto da sottolineare. Gli Stati membri della NATO hanno ormai diverse priorità strategiche ed è sempre più difficile quadrare il cerchio per avere una visione ed un impegno comune.

Le relazioni¹ di carattere generale di Mr. José María López-Navarro, del Prof. Vittorio Emanuele Parsi e del sottoscritto, tratteranno della perdurante utilità della NATO. Ad esse vanno affiancate le relazioni del Prof. Gianluca Pastori, un bilancio della lotta al terrorismo islamico condotta dalla NATO, del Dr. Davide Borsani, che illustrerà se sia ritornato un interesse per la NATO negli Stati Uniti, che erano sembrati ultimamente più concentrati su aree geopolitiche diverse da quella euro-atlantica, e quella del Prof. Luciolli.

Due sessioni sono dedicate appunto al ruolo della NATO contro il terrorismo islamico e di fronte alla minaccia russa. Il terrorismo islamico richiede una battaglia oltremare e un non meno fondamentale impegno sul fronte interno. Ne parlerà il Prof. Riccardo Redaelli, autorevolissimo esperto sul tema. Riguardo al fronte interno, mi limito a osservare che dopo gli attacchi terroristi in Francia<sup>2</sup> ho provato una sconfortante sensazione di déjà vu, poiché molte delle considerazioni fatte mi sono parse una rimasticatura di cose già dette, meglio, dopo gli attentati alle Torri Gemelle. Non a caso il Corriere della Sera ha riproposto gli scritti di Oriana Fallaci. L'Occidente relativista e laicista continua, a mio giudizio, a non avere una strategia contro il fondamentalismo islamico.

Della Russia parleranno il Prof. Luca Ratti e il Prof. Federico Niglia, il titolo della cui relazione mi pare particolarmente suggestivo ed evocativo di un rapporto di lunga durata, al di là dei differenti regimi, tra Germania e Russia.

Infine una sessione è dedicata agli aspetti strettamente militari, poiché non bisogna dimenticare che il valore aggiunto della NATO è proprio quello di essere un'alleanza e una struttura militare. Tale sessione può anch'essa contare su esperti di grande rilievo. Il Gen. Giorgio Battisti, Capo di S.M. Comando ISAF (2013-14), autore,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Purtroppo il testo scritto di diverse relazioni non è pervenuto.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Il riferimento è agli attentati di gennaio 2015, ma resta purtroppo valido anche dopo quelli di novembre.

con Federica Saini Fasanotti, di una recente ed eccellente *Storia militare dell'Afghanistan* per i tipi della Mursia, che farà il punto sulla situazione militare in tale Paese; il Dott. Pietro Batacchi, Direttore dell'autorevole e informata *Rivista Italiana Difesa*, che illustrerà i mutamenti della postura militare della NATO in Europa, gli Ammiragli Ferdinando Sanfelice di Monteforte e Pier Paolo Ramoino, già Docenti di questo Ateneo, che affronteranno le attuali tematiche del potere marittimo, del quale sia NATO sia UE hanno recentemente "riscoperto" l'importanza.

Aggiungo che i Presidenti di sessione, militari, diplomatici e accademici, per gli incarichi da loro ricoperti e gli studi da loro compiuti, porteranno alla discussione un prezioso bagaglio di conoscenze.

P.S. – Gli Atti vengono pubblicati con un inconsueto ritardo rispetto a quelli dei convegni precedenti, del quale sono il primo a rammaricarmi. Ho riletto quindi attentamente la mia introduzione per vedere se non fosse più attuale. Sono giunto alla conclusione di lasciarla inalterata. Nulla mi pare cambiato nella situazione descritta. Semmai si è accentuata la "minaccia" islamica, mentre la Russia più che una "sfida" è diventata un'opportunità, come ho sempre pensato e appare evidente dalla mia relazione successiva.

M de L

### La NATO dopo il vertice di Newport e in attesa del nuovo Presidente americano: "masterly inactivity"

di Massimo de Leonardis

Abstract - Until a short time ago, NATO's main role was its deployment outof-area. In Europe, the Alliance remained "vigilant and prepared", but no one really believed in the need for its engagement. However, at the eve of the outbreak of the Ukraine crisis, there were signs that the period of the "NATO deployed" was coming to an end. Among them: the US withdrawal from Iraq and – most important - Afghanistan, where NATO was discharging the most relevant mission in its history. The emergence of the transnational threat of the Islamic State (Dā'ish) did not affect this state of things. At the same time, the deterioration of the relations with Russia has led the Alliance to approve a new NATO Readiness Action Plan, to strengthen its military deployment along the Eastern borders and to establish a 4,000-men-strong Very High Readiness Joint Task Force. Is the Cold War coming back? Not at all, since the present NATO-Russia confrontation is not an ideological struggle; rather, Putin's challenge is an expression of the "traditional" Russian national interest of preserving its sphere of influence. In the current strategic environment, the main risk is thus that NATO devotes too many resources to face the Russian threat at the expenses of the other theatres, especially in the Middle East. A vigilant NATO in Europe is a positive thing, but not enough if it is not ready to face the main threat wherever it emerges.

Il vertice NATO di Newport del settembre 2014 non è stato certo il più importante dalla caduta del Muro di Berlino, come lo ha definito con enfasi retorica il Segretario Generale uscente Anders Fogh Rasmussen sostituito in tale occasione dal norvegese Jens Stoltenberg. Il vertice ha comunque dovuto affrontare due situazioni esplosive, in Europa e in Medio Oriente. Nel primo caso a causa della crisi ucraina, iniziata più di sei mesi prima, nel secondo per il precipitare della rinnovata minaccia del terrorismo di matrice fondamentalista islamica. Era peraltro noto da mesi che il vertice avrebbe segnato la chiusura di una fase della storia recente dell'Alleanza, aprendone un'altra.

Il Trattato Nordatlantico del 4 aprile 1949 è rimasto immutato (a parte marginali modifiche di forma dovute all'ingresso della Turchia e all'indipendenza dell'Algeria), ma nei suoi più di sessantasei anni di storia l'Alleanza ha conosciuto diverse trasformazioni. La continuità di fondo è stata assicurata proprio dalla flessibilità del testo originale, ispirato ad una filosofia liberale<sup>1</sup> che, fermo restando il *casus foederis* (art. 5) che impegna alla difesa collettiva del territorio degli Stati membri, consente agli Alleati di intraprendere altre missioni sulla base del consenso, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 4.

Durante tutta la Guerra Fredda, la NATO non sparò un colpo: rimase *vigilant and prepared*, come si poteva leggere sul sito ufficiale dell'organizzazione nella pagina dedicata alle sue operazioni, la cui storia iniziò solo nel 1994. La fase successiva alla Guerra Fredda, scandita dai Concetti Strategici del 1991, 1999 e 2010, vide, infatti, la NATO entrare in azione in Bosnia-Erzegovina, Kosovo, Afghanistan, Iraq e Libia, per ricordare solo le operazioni più significative. L'enfasi era sulla NATO *deployed out-of-area*, sulle missioni ex art. 4. Ovviamente il tradizionale compito della difesa del territorio degli Stati membri ex art. 5 restava, ma passava di fatto in secondo piano, in assenza di credibili minacce. Nel frattempo la NATO dai sedici membri a pieno titolo alla fine della Guerra Fredda si allargava ai ventotto attuali, includendo molti Stati già membri del Patto di Varsavia o parte dell'URSS (le tre repubbliche baltiche).

Già prima dell'esplodere della crisi ucraina era però evidente che la fase delle operazioni militari ad alta intensità si stava esaurendo per vari motivi. *In primis* la decisione della presidenza Obama di porre fine all'impegno massiccio non solo in Iraq, ma anche in Afghanistan, la maggiore operazione nella storia della NATO. Vi erano poi i risultati non esaltanti delle missioni, le diverse priorità strategiche tra gli Alleati, la crisi economica che incide sui bilanci militari. La crisi dei rapporti con la Russia è stata l'evento decisivo per la rinnovata attenzione al continente europeo. Tuttavia non si può certo ignorare il riaccendersi della minaccia del terrorismo alle porte dell'Europa, con

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Ciò che non è formalmente proibito è implicitamente permesso, purché vi sia il consenso degli Stati membri; l'opposto di testi "rigidi", che invece proibiscono ciò che non è esplicitamente consentito. L'art. 4 recita, infatti: «Le parti si consulteranno ogni volta che, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una delle parti fosse minacciata». Il passaggio dalla consultazione all'azione è solo una questione di volontà politica. Il testo di questa relazione riprende con modifiche e aggiornamenti l'articolo: M. de Leonardis, *Il Vertice NATO di Newport. Fine di un'era e ritorno al passato*, "Rivista Marittima", Novembre 2014, pp. 22-29.

le evidenti ripercussioni sul territorio stesso del Vecchio Continente. Nel giugno 2014, sviluppando precedenti entità, è stato proclamato lo "Stato Islamico dell'Iraq e della Siria" (*Islamic State of Iraq and Syria*, ISIS) o "Stato Islamico dell'Iraq e del Levante" (*Islamic State of Iraq and the Levant*, ISIL), noto anche come *Dā'ish*, con a capo un "Califfo".

La lunga dichiarazione conclusiva del vertice si apre appunto ricordando le due situazioni di crisi. Da un lato «le azioni aggressive della Russia hanno sfidato in maniera fondamentale la nostra visione di un'Europa unita, libera e in pace». Dall'altro «la crescente instabilità ai nostri confini meridionali, dal Medio Oriente all'Africa Settentrionale, come pure le minacce transnazionali e multidimensionali, stanno mettendo a rischio la nostra sicurezza». Il vertice condanna «nella maniera più forte» l'intervento militare della Russia in Ucraina, chiede il ritiro delle sue forze dal territorio ucraino e lungo il confine (annunciato poi il 12 ottobre 2014) e dichiara che «non viene riconosciuta né lo sarà la «"annessione" illegale e illegittima della Crimea», il che appare una mera petizione di principio. Si riafferma la sospensione di tutte le attività di cooperazione civile e militare con la Russia (non vi è stata infatti la riunione del *NATO-Russia Council*); «i canali di comunicazione politica restano, tuttavia, aperti».

«Il cosiddetto Stato Islamico dell'Iraq e del Levante (ISIL) – si legge poi nel documento – pone una grave minaccia ai popoli iracheno e siriano, alla regione in senso più ampio ed alle nostre nazioni. L'ISIL è divenuto ... una minaccia transnazionale». Non c'è alcun accenno autocritico sulle cause dello sviluppo di tale minaccia, per la quale si attribuisce una parziale responsabilità al regime siriano di Assad. Certo sarebbe troppo pretendere, in un documento ufficiale, un *mea culpa* per l'intervento degli Stati Uniti in Iraq, o meglio per il modo in cui è stato condotto e concluso, e soprattutto per quello della NATO in Libia.

Riguardo all'Afghanistan, dove a dicembre si è conclusa la missione ISAF, a breve termine si prevede la missione *Resolute Support*, in un ruolo non combattente di addestramento, consiglio e assistenza alle *Afghan National Security Forces* (ANSF); a medio termine la continuazione del sostegno finanziario alle ANSF; a lungo termine il rafforzamento della *partnership* tra NATO e Afghanistan. Naturalmente la domanda è se le forze afghane riusciranno a resistere e se in caso di difficoltà l'Occidente interverrà o l'esito sarà simile a quello del

Vietnam nel 1975. La buona notizia, subito dopo il vertice, è stata l'accordo tra i due candidati alla presidenza dell'Afghanistan, con la nomina dello sconfitto a Primo Ministro e la firma dell'accordo sullo *status of forces* straniere.

Per fronteggiare le crisi, il vertice ha deliberato un *NATO Readiness Action Plan*, che comprende «una presenza permanente a rotazione di forze aeree, terrestri e marittime e una significativa attività militare nella regione orientale dell'Alleanza», rafforzando il *Multinational Corps North East* a Stettino, in Polonia (Paese in cui si terrà il vertice NATO nella primavera 2016), e la costituzione di una *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), di circa quattromila uomini, «capace di schierarsi in pochi giorni in risposta alle sfide potenziali, particolarmente alla periferia del territorio della NATO». Tale forza sarebbe dotata di una «componente terrestre con la disponibilità di appropriate forze aeree, marittime e speciali», pronta a schierarsi in due giorni e «colpire duramente» (parole di Rasmussen), mentre la già esistente *NATO Response Force* è composta di circa venticinquemila uomini, operativi in cinque giorni.

Gli Alleati dovranno fermare la tendenza al ribasso dei bilanci della Difesa e chi spende per essi meno del 2% del loro PIL nell'arco di un decennio dovrà raggiungere tale livello, peraltro già indicato come obiettivo fin dal 2006. Nel 2013 solo Estonia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti hanno raggiunto o superato tale percentuale. Ugualmente gli Alleati che dedicano meno del 20% del loro bilancio della Difesa alle spese per nuovi equipaggiamenti e per le relative attività di ricerca e sviluppo, dovranno, sempre entro dieci anni, raggiungere tale percentuale. Nel 2013 solo Francia, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti l'hanno fatto. Alle obiezioni che si raggiungerebbe nel 2024 un obiettivo fissato nel 2006, dall'interno della NATO si risponde con due argomentazioni. La prima è che l'impegno è comunque importante perché preso dai Capi di Stato e di Governo e non solo dai Ministri della Difesa; il discorso appare non del tutto convincente e di fatto riduce i Ministri della Difesa a persone prive di autorevolezza. La seconda è che l'aumento delle percentuali dovrebbe essere costante e progressivo, evitando la furbizia di restare ai livelli attuali per nove anni per poi compiere il salto il decimo. Si vedrà. Una specifica attenzione è dedicata al rafforzamento delle forze navali, poiché «l'importanza geopolitica ed economica della sfera marittima nel XXI secolo continua a crescere» e si è di fronte a un «ambito di sicurezza marittima complesso, più affollato, in rapida evoluzione e imprevedibile in maniera crescente».

Sempre riguardo alle forze militari, è stato formalizzato il NATO Framework Nations Concept, in base al quale gruppi di Alleati collaborano per lo sviluppo congiunto di capacità, coordinati da una nazione di riferimento. In pratica, al di là della descrizione ufficiale dei compiti dei gruppi, si tratta del riconoscimento che gli Alleati, in campo militare e strategico, hanno visioni diverse e prediligono differenti tipi di impegno. Infatti, un gruppo di dieci Paesi dell'Europa orientale ha come Stato di riferimento la Germania ed è impegnato a migliorare le proprie *capabilities* soprattutto dal punto di vista della difesa del territorio in funzione di deterrenza. Un altro gruppo di sei Paesi (Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, Paesi Bassi e Norvegia) avrà come framework nation la Gran Bretagna (che ha una forte tradizione di spedizioni oltremare) e punterà a costituire una *Joint Expeditionary* Force (JEF), «separata ma complementare» rispetto alla Very High Readiness Joint Task Force. Sei alleati, con l'Italia framework nation, si focalizzeranno sul miglioramento delle capacità in operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, nelle quali Roma eccelle. Infine Gran Bretagna e Francia hanno annunciato di voler costituire entro il 2016 una Combined Joint Expeditionary Force (CJEF), in particolare per operazioni ad alta intensità. Così si avranno ben quattro corpi per un impiego in operazioni "robuste": NATO Response Force, Very High Readiness Joint Task Force, Joint Expeditionary Force, Combined Joint Expeditionary Force. Poiché le forze non abbondano, è da presumere che alcune unità avranno un'appartenenza plurima. Va anche rilevato che potrebbe suscitare malumori la distinzione tra Stati assurti a framework nation e altri esclusi da tale ruolo.

Riguardo all'ammissione di nuovi membri, si riconoscono, con varie formulazioni, le aspirazioni di diversi Stati. Innanzi tutto si riconferma la decisione del vertice di Bucarest dell'aprile 2008 relativa alla Georgia. Tale testo affermava: «La NATO accoglie di buon grado le aspirazioni euro-atlantiche di Ucraina e Georgia relative all'appartenenza alla NATO. Oggi abbiamo concordato che questi Paesi diventeranno membri della NATO». Di fatto, dopo la crisi con la Russia nell'estate di quell'anno tali «aspirazioni» erano state congelate. Ora sorprendentemente riappaiono. Si potrebbe inoltre ricordare che lo *Study on NATO Enlargement* del 28 settembre 1995 indicava alcuni criteri di ammissibilità, tra i quali «il regolamento preventivo delle

eventuali dispute di confine». Come è noto, la Georgia ha appunto un contenzioso territoriale con le repubbliche separatiste dell'Ossezia del Sud e dell'Abkhazia, sostenute dalla Russia. Aprire le porte della Georgia alla NATO, almeno in teoria, è quindi un segnale provocatorio verso Mosca ed una scommessa ad alto rischio.

Si annuncia che entro la fine del 2015 si deciderà se invitare ad aderire il Montenegro, in effetti invitato in dicembre, e si riaffermano la volontà di accogliere la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia (FYROM) una volta risolta la controversia sul nome di tale Stato e il pieno sostegno all'aspirazione ad aderire della Bosnia-Erzegovina. Degli Stati della ex Jugoslavia resterebbe quindi fuori solo la Serbia, che non desidera, al momento, aderire alla NATO. Sulla ragionevolezza e soprattutto sull'utilità militare di questa politica della "porta aperta" molto vi sarebbe da dire.

Di fronte alle due crisi, Ucraina e Medio Oriente, la NATO s'impegna dunque nella prima, con un ruolo di deterrenza, ma non interviene nella seconda. Per usare una terminologia che fu impiegata a proposito dell'Impero britannico in India, in Europa orientale la NATO attua una *forward policy*, mentre nel Mediterraneo allargato pratica una *masterly inactivity*. Naturalmente vi è una buona ragione per questo: il *casus foederis* dell'Alleanza riguarda solo la difesa del territorio degli Stati membri. Questo significa però nascondersi dietro un dito, richiamarsi alla lettera del Trattato solo quando conviene e dimenticare più di un decennio di operazioni "fuori area". Le opinioni pubbliche occidentali (almeno quelle più attente alle questioni strategiche) hanno buoni motivi per essere perplesse: per più di un decennio si è insistito sulla necessità di difendere oltremare interessi, valori e sicurezza dei Paesi dell'Alleanza, ora prevale il "tutti a casa". Evidentemente al fondo vi è una scelta politica, le cui ragioni sono state già indicate.

Torna quindi la Guerra Fredda con Mosca? L'espressione "Guerra Fredda" è decisamente impropria nel definire l'attuale stato di tensione tra Russia e Occidente. Innanzi tutto manca la componente ideologica, che contrapponeva due opposte ideologie e due sistemi politico-economici, uno dei quali, quello sovietico, aveva quinte colonne, i partiti comunisti organizzati e diretti da Mosca, presenti in molti Paesi di tutto il mondo. Oggi la Russia non rappresenta più un modello ideale, qual era il comunismo sovietico: la sfida di Putin non è ideologica ma ispirata al tradizionale interesse nazionale russo. I

cosiddetti "putiniani" presenti in Occidente non sono certo paragonabili ai comunisti di un tempo. La seconda grande differenza è l'assenza del cosiddetto "equilibrio del terrore", la Mutual Assured Destruction (MAD), che rendeva impensabile – una follia appunto – una guerra tra i due blocchi. Da tale situazione derivò un'immobilità dei confini europei e una situazione di pace in Europa, ma non al di fuori del Vecchio Continente, dove le Superpotenze si scontrarono in diverse "guerre per procura", dalla Corea al Vietnam, dal Corno d'Africa alle guerriglie in America Latina. Tale inevitabile staticità della situazione europea determinò, tra l'altro, la sostanziale passività dell'Occidente quando Mosca compì pesanti interventi militari all'interno del suo blocco, in Ungheria nel 1956 e in Cecoslovacchia nel 1968. Dopo il 1989 sono riemersi vecchi problemi etnici e territoriali, congelati dalla Guerra Fredda, i confini hanno cominciato a mutare in Europa orientale e si sono create situazioni di fatto, dal Kosovo alla Transnistria, dall'Abkhazia alla Crimea, impensabili in precedenza.

Le differenze sono comunque anche altre. Durante la Guerra Fredda l'Occidente euro-atlantico, nonostante tensioni e fenomeni di dissidenza come la Francia gollista, era sostanzialmente unito, sotto la forte leadership degli Stati Uniti. Vi era una chiara divisione di compiti: le istituzioni europee, al riparo dell'ombrello atomico americano, si limitavano pressoché esclusivamente a compiti economici. Oggi l'Atlantico è diventato "più largo", il ruolo di guida di Washington è indebolito e l'Unione Europea, pur con tutti i suoi evidenti limiti, rivendica una sua autonomia, gioca a tutto campo e cerca di dotarsi di tutti gli strumenti di una politica estera e militare. A livello mondiale sono emersi nuovi attori di primo piano, in primis la Cina (comunque già separatasi da Mosca fin dai primi anni Sessanta) che agiscono in campo internazionale con molta maggiore determinazione ed efficacia del vecchio movimento dei non allineati. La globalizzazione economica, tecnologica e mediatica ha generato poi una situazione nuova: gli investimenti hanno creato forti legami trasversali tra Stati e aree geopolitiche e la circolazione delle idee e delle persone non può più essere ostacolata con l'efficacia del passato.

Allora la Guerra Fredda nulla ha a che fare con la presente tensione tra Russia e Occidente? Semmai è la conclusione della Guerra Fredda che oggi presenta il conto. La Russia ha subito il progressivo allargamento della NATO, ora però Putin, sentendo il suo Paese più forte e l'Occidente più debole, reagisce in Georgia nel 2008 e in Ucraina

nel 2014. La Russia rappresenta però una minaccia regionale, non più certo globale come era l'URSS. L'espressione "Guerra Fredda" quindi non descrive correttamente l'attuale situazione, ma è solo lo *slogan* polemico di chi vorrebbe negare alla Russia una sua "zona d'influenza", concetto sempre esistito in politica internazionale.

Il rimedio della NATO di fronte alla sfida della Russia<sup>2</sup> è appunto, come si è visto, il rafforzamento del dispositivo militare nei Paesi dell'Est membri dell'Alleanza, nonché manovre militari in Ucraina<sup>3</sup> e la fornitura di armi a tale Paese, anche se sul loro invio decideranno singolarmente i ventotto Paesi membri della NATO ma non l'Alleanza nel suo complesso. Sono misure perfettamente comprensibili, poiché si teme che lo scenario ucraino possa ripetersi in futuro in altri Paesi dove sono presenti minoranze russe; in particolare in Lettonia i russi sono circa il 27% della popolazione e sono soggetti a molteplici discriminazioni. Alle ultime elezioni politiche, il partito Armonia filo-russo ha ottenuto la maggioranza relativa con il 23,3% dei voti, che si tradurranno in venticinque seggi al Parlamento contro i sessantuno della coalizione di governo (Partito dell'Unità, Verdi e Agricoltori, Alleanza Nazionale). Va però ricordato che la NATO corre ai rimedi per una situazione che essa stessa ha contribuito largamente a creare, avvicinandosi sempre più ai confini della Russia. L'avere ribadito a Newport l'apertura all'adesione della Georgia perpetua un atteggiamento percepito come ostile da Mosca. C'è quindi da sperare – ed è l'unico insegnamento che si potrebbe trarre dall'esperienza della Guerra Fredda – che, come allora, i due contendenti alzino la voce, facciano sfoggio di muscoli, ma poi comprendano che

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Naturalmente molti osservatori ammettono che se la Russia volesse invadere l'Ucraina, la Polonia o le tre repubbliche baltiche sarebbe difficile impedirglielo. Anche questo sarebbe un ritorno al passato: negli anni immediatamente successivi al 1949 l'Alleanza Atlantica serviva più a "liberare" che a "difendere" il territorio degli Stati membri [cfr. M. de Leonardis, *Defence or Liberation of Europe. The Strategies of the West against a Soviet Attack (1947-1950)*, in E. Di Nolfo (ed), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York, 1991, pp. 176-206].

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Si parla di 52 milioni di dollari in attrezzature militari, definite non letali, fornite da Washington. L'esercitazione *Rapid Trident* a Yavoriv, nella parte occidentale del Paese, guidata da militari ucraini e americani, ha visto impegnati dal 15 al 26 settembre circa 1,300 militari provenienti da quindici Paesi, della NATO (Bulgaria, Germania, Lettonia, Lituania, Norvegia, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna, Stati Uniti e Canada) e non (Azerbaijan, Georgia, Moldavia e Ucraina). Vista con sospetto da Mosca, *Rapid Trident* è considerata da Kiev come un segno dell'impegno della NATO verso una futura adesione dell'Ucraina.

non è nell'interesse di nessuno arrivare allo scontro, anche perché, ha scritto il nostro ex Ministro della Difesa, Ammiraglio Giampaolo Di Paola, già Presidente del Comitato Militare della NATO: «ci piaccia o meno non avremo mai un teatro Europeo stabile e pacificato senza un nuovo e diverso rapporto con la Russia che del teatro Europeo è attore imprescindibile».

Aggiungerei che la Russia è un attore che occorre coinvolgere dalla propria parte nella crisi del Medio Oriente, nella quale la NATO in quanto tale non interviene; anzi, un alleato-chiave, la Turchia, mantiene un atteggiamento a dir poco ambiguo. Se si chiedesse alle opinioni pubbliche dei Paesi già membri del blocco sovietico e ora appartenenti alla NATO quale sia il maggiore pericolo per la loro sicurezza la risposta sarebbe assai probabilmente: la Russia. Per l'Occidente, per l'Europa nel suo complesso, il pericolo più grave è però il fondamentalismo islamico, che dello schema della Guerra Fredda riproduce il duplice carattere di minaccia esterna e interna: i *jihadisti* annidati nelle nostre società sono i nuovi comunisti, quinte colonne non di Mosca bensì del "Califfo". La NATO dovrebbe riconoscere che aveva ragione il Segretario Generale Willy Claes quando nel febbraio 1995 affermò: «il fondamentalismo islamico è ora una minaccia per l'Alleanza altrettanto grande di quella che era stato il comunismo». Fu costretto a ritrattare, ma ora (anzi da un bel po') sarebbe tempo di ripeterlo.

Un altro riferimento storico è pertinente. Il problema del "fuori area" fu sollevato con forza da de Gaulle, appena ritornato al potere in Francia, in un *memorandum* del 17 settembre 1958 inviato al Presidente americano Eisenhower e al Primo Ministro britannico Macmillan: «Gli avvenimenti recenti in Medio Oriente e nello stretto di Formosa – scriveva il Generale – hanno contribuito a dimostrare che l'attuale organizzazione dell'Alleanza occidentale non risponde più alle condizioni necessarie di sicurezza, per quanto concerne l'insieme del mondo libero ... L'alleanza atlantica è stata concepita e realizzata in vista di un impiego eventuale che non corrisponde più alle realtà politiche e strategiche. Essendo il mondo quello che è, non si può considerare adatta al suo scopo un'organizzazione quale la NATO, che si limita alla sicurezza dell'Atlantico Settentrionale, come se quello che avviene, ad esempio, in Medio Oriente o in Africa non fosse di immediato e diretto interesse per l'Europa».

Una NATO vigilante in Europa va bene, ma non è sufficiente, se non si guarda attorno e non interviene contro il pericolo maggiore.

### Post scriptum

Il testo precedente risale alle settimane immediatamente successive al Convegno. Come per l'Introduzione, mi sono chiesto quali aggiornamenti fossero necessari. Premesso che non è mio compito in questa sede trattare in dettaglio degli sviluppi della minaccia islamica e della risposta ad essa, mi limito alle seguenti considerazioni.

- 1. In Afghanistan la situazione resta aperta e tutto sommato non è una pessima notizia. Il dato peggiore è che «nei soli primi 6 mesi dell'anno [2015] sono già caduti 4.100 tra soldati e poliziotti afghani e altri 7.800 sono rimasti feriti (con un incremento quasi del 50% rispetto all'anno precedente)»<sup>4</sup>. Ciò è conseguenza del fatto che le forze della coalizione internazionale non svolgono più missioni di combattimento.
- 2. La crisi ucraina è congelata e se ne parla poco, anche perché l'Occidente ha dovuto comprendere che la Russia è un partner indispensabile nella lotta al terrorismo islamico, la cui pericolosità è drammaticamente aumentata. Meglio tardi che mai.
- 3. Nonostante la necessità di collaborare con la Russia, la NATO ha comunque aperto le porte al Montenegro, suscitando le proteste di Mosca. Con tutto il rispetto dovuto al Paese in cui nacque la Regina Elena, non sembra che l'inclusione del Montenegro quale ventinovesimo membro della NATO meriti eccessiva attenzione. Ben diverso sarebbe se la NATO inglobasse Georgia, Serbia o Ucraina.
- 4. Non risultano novità in un eventuale ruolo della NATO nella lotta al terrorismo, a meno che il Gender Advisor dell'International Military Staff e il NATO Committee on Gender Perspectives non producano risultati significativi, visto che la condizione delle donne non è brillante nel mondo islamico. Le partnership della NATO nell'area del Mediterraneo Allargato sono necessariamente dormienti, basti pensare che in occasione del vertice dei Ministri degli Esteri della NATO ad Antalya in Turchia il 13-14 maggio

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> F. Manenti - F. Tosato, *Le incognite per l'Afghanistan nel passaggio da ISAF a Resolute Support*, "Osservatorio di politica internazionale del CeSI", n. 109, Settembre 2015, p. 14. Per una puntuale ricostruzione della guerra in Afghanistan in una prospettiva storica di lungo periodo si veda ora: G. Battisti - F. Saini Fasanotti, *Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrānī alla* Resolute Support Mission, Milano, 2015. Il Generale Giorgio Battisti è stato Capo di Stato Maggiore del Comando ISAF dal gennaio 2013 al gennaio 2014.

2015 non si sia nemmeno tenuta una riunione della Istanbul Cooperation Initiative. Significativamente il Presidente francese François Hollande, dopo gli attentati del 13 novembre 2015, non ha invocato l'art. 5 del Trattato Nordatlantico, ma solo l'art. 42.7 del Trattato di Lisbona dell'UE<sup>5</sup>. Come è ampiamente noto, gli attacchi dell'11 settembre 2001 a New York e Washington provocarono l'unica attivazione dell'art. 5 nella storia della NATO. Tale attivazione non fu proclamata per gli attentati a Madrid nel marzo 2004 e a Londra nel luglio 2005. Ciò non solo perché gli attentati in America provocarono migliaia di vittime e quelli in Europa "soltanto" centinaia (ma nella capitale spagnola i feriti furono 2.057), ma perché ovviamente gli Stati Uniti sono la Potenza egemone della NATO.

5. Ā questo proposito, è difficile che si profilino svolte o evoluzioni rilevanti per la NATO prima della primavera 2017, quando il nuovo Presidente americano avrà studiato i dossier e iniziato a formulare un programma di politica estera e militare. La lotta al terrorismo è lasciata a un'informale coalition of the willing, ognuno dei cui membri persegue propri obiettivi e molti della quale praticano il doppio gioco. Si spera che Dā'ish non faccia troppi progressi nel frattempo.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> «Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri». Il trattato di Lisbona contiene anche l'art. 188 R 1: «L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo».

### L'Alleanza Atlantica e la lotta al terrorismo internazionale: breve storia di un rapporto difficile di Gianliuca Pastori

**Abstract** – The fight against international terrorism is one of the great challenges that the Atlantic Alliance and NATO are currently facing. Starting soon after 9/11, the Alliance has gradually developed its own doctrinary corpus, based on the three pillars of awareness, capabilities and engagement. This corpus is embodied in a series of documents ranging from the Military Concept for the Defence against Terrorism (MC-472, 2002), to the Strategic Concept ("Active Engagement, Modern Defence") adopted in Lisbon in 2010, to the NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism, adopted in Chicago in 2012. However, strong reserves still exist about NATO's ability to develop an effective counter-terrorism action. Its historical heritage and "reactive" character, as well as its nature of military organization, are normally quoted as the main obstacles in this sense. Presently, the Alliance seems thus trapped somewhere in between the two roles, while the possibility of an evolution remains uncertain. Traditionally, operational needs have been the main driver of NATO's change. Today, instead, this element conjures with the financial constraints affecting NATO member States to promote a different kind of change, focused more on the Alliance's military dimension than on its potential role of security broker.

L'assenza di una definizione accettata e condivisa riguarda a cosa sia il terrorismo e di un sufficiente consenso intorno a quale debba essere il campo di applicazione di questa definizione rende difficile tracciare un bilancio preciso del contributo offerto dell'Alleanza Atlantica in un settore che – come è stato sottolineato in numerose occasioni – rappresenta, per quest'ultima, una delle principali sfide degli anni a venire e un'opportunità da raccogliere in vista della sua evoluzione in un'organizzazione più efficace, efficiente ed *engaged*<sup>1</sup>. L'impegno

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Per una sintesi del problema definitorio cfr. A.P. Schmid, *The Definition of Terrorism*, in Id. (ed), *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Abingdon-New York, 2011, pp. 39-98; cfr anche, *ivi*, App. 2.1. Sull'autopercezione del ruolo della NATO nella lotta al terrorismo cfr G. Iklódy, *The New Strategic Concept and the Fight Against Terrorism: Challeges & Opportunities*, "Defence Against Terrorism Review", vol. 3 (2010), n. 2, pp. 3-12. Sul modo in cui la minaccia terroristica ha influito

dell'Alleanza contro la minaccia terroristica è richiamato in maniera esplicita sin dal Concetto Strategico del 1999, seppure insieme a fenomeni diversi (sabotaggi e crimine organizzato, interruzione di flussi vitali di approvvigionamento, migrazioni di massa «in particolare come conseguenza di conflitti armati») entro l'ampia categoria delle sfide e dei rischi che l'Alleanza stessa avrebbe potuto essere chiamata ad affrontare nel campo della sicurezza (Security Challenges and Risks, sez. II, Strategic Perspectives)2. Precedentemente, nel febbraio 1995, sullo sfondo del crescente attivismo delle fazioni militanti in Algeria, il Segretario Generale Willy Claes (1994-95) aveva osservato come, dalla fine della Guerra Fredda, «l'Islam militante [fosse] emerso come forse la più grave minaccia individuale alla NATO e alla sicurezza occidentale», minaccia tanto più grave di quella comunista poiché – a differenza di quest'ultima – raccoglieva in sé elementi di «terrorismo, fanatismo religioso e sfruttamento dell'ingiustizia economica e sociale». Anche se le dichiarazioni di Claes sarebbero state presto ritirate, esse sono spesso citate come un riferimento obbligato nello sforzo di tracciare le radici dell'impegno atlantico contro la minaccia terrorista e di "sovralegittimare" questo impegno predatandolo agli anni "non sospetti" che precedono gli eventi dell'11 settembre e la "svolta del 2001<sup>"3</sup>.

sullo sviluppo organizzativo dell'Alleanza cfr. J.W. Peterson, *NATO and Terrorism: Organizational Expansion and Mission Transformation*, New York-London, 2011.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 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., 24.4.1999, ora all indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/ official\_texts\_27433. htm. Al punto (24) il testo recita: «Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, co-ordination of their efforts including their responses to risks of this kind».

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Le parole di Claes («Islamic militancy has emerged as perhaps the single gravest threat to the NATO alliance and to Western security») sono cit., fra gli altri, in D. Pipes, *Who is the Enemy?*, "Commentary", vol. 113 (2002), n. 1, pp. 21-28 (23). Sull'inefficacia del richiamo di Claes rispetto alla risposta alla minaccia terrorista cfr., ad es., T.N. Williams, *EU-NATO Cooperation in the Fight Against Islamic Fundamentalist Terrorism*, in J. Krause - A. Wenger - L. Watanabe (eds), *Unraveling the European Security and Defense Policy Conundrum*, Bern *et al.*, 2003, pp. 189-204.

### Da Praga a Newport: lo snodarsi di un percorso

E questo lo sfondo sul quale si colloca – proprio a seguito degli avvenimenti dell'11 settembre – la scelta del Consiglio Nordatlantico di invocare l'applicazione dall'art. 5 del Trattato di Washington (12 settembre 2001). Tale scelta ha condotto dapprima all'attivazione dell'operazione Active Endeavour (6 ottobre 2001-in corso) per il controllo del traffico navale nel Mediterraneo e il contrasto alle attività terroristiche nella regione<sup>4</sup>, successivamente a quella dell'operazione Eagle Assist (9 ottobre 2001-16 maggio 2002), nel quadro della quale le capacità AWACS dell'Alleanza sono state dispiegate a sostegno di quelle statunitensi (in parte dirottate verso il teatro afgano nel quadro dell'intervento iniziato due giorni prima) nell'attività routinaria di sorveglianza dello spazio aereo nazionale. Il 18 dicembre 2001, due mesi circa dopo l'avvio dell'operazione Enduring Freedom in Afghanistan (7 ottobre), i Ministri della Difesa dei Paesi dell'Alleanza avrebbero quindi attribuito al Comitato Militare l'incarico di predisporre un Concetto militare per la difesa contro il terrorismo (MC-472), primo documento con il quale l'Alleanza avrebbe dovuto affrontare in maniera organica il tema della minaccia terroristica. Il documento – peraltro «abbozzato in maniera piuttosto frettolosa»<sup>5</sup> – sarebbe stato successivamente adottato dal Consiglio Nordatlantico e dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri durante il vertice di Praga (21-22 novembre 2002) insieme con un più ampio pacchetto di misure

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Active Endeavour assume ufficialmente questa denominazione il 26 ottobre 2001; dapprima limitata al Mediterraneo orientale, è estesa all'intero bacino nel marzo 2004; allo stesso modo, l'originario compito di pattugliamento si evolve, nel marzo 2003, a quello di scorta alle navi mercantili in transito attraverso lo Stretto di Gibilterra e di ispezione di quelle sospette; durante il 2004, infine, le unità delle Marine dell'Alleanza sono affiancate a quelle dei Paesi dell'Euro-Atlantic Partnership Council, della PfP, del Dialogo Mediterraneo e di altri partner selezionati.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Il giudizio è in J. Bird, *NATO's Role in Counter-Terrorism*, "Perspective on Terrorism", vol. 9 (2015), n. 2, ora all'indirizzo Internet: http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/419/html; sulla struttura del documento cfr. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\_69482.htm; la delega al Comitato Militare per la redazione del documento è in *Statement on Combating Terrorism: Adapting the Alliance's Defence Capabilities*, 18.12.2001, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/DOCU/pr/2001/p01-173e.htm.

«to strengthen NATO's capabilities in this area, which also includes improved intelligence sharing and crisis response arrangements»<sup>6</sup>.

In una prospettiva più ampia, quello che (inaugurando una prassi destinata a rafforzarsi negli anni successivi) sarebbe stato subito identificato come il "vertice della trasformazione", avrebbe inoltre ancorato il tema della lotta al terrorismo a una più ampia ridefinizione dei compiti, delle priorità e delle strutture dell'Alleanza. Come riconosciuto dalla stessa Alleanza «There have been a number of important Summit meetings in NATO's history, each of them occurring at key moments when the Alliance was confronted with the need for change in order to respond to a new security situation ... What distinguishes the Prague Summit from earlier landmarks is that it addressed NATO's comprehensive transformation, the need for which had been dramatically underlined by the tragic attacks of 11 September 2001 on the United States»<sup>7</sup>. In questo senso, quattro sono i punti intorno a cui si articola la "ristrutturazione" delienata dai Capi di Stato e di Governo degli allora diciannove membri dell'Alleanza. Oltre all'assunzione di una serie di impegni per la difesa contro i "nuovi rischi" del terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, la sicurezza cibernetica e quella missilistica:

La costituzione di una NATO Response Force da affiancare alle strutture operative esistenti; definita «a technologically advanced, flexible, deployable, interoperable and sustainable force including land, sea, and air elements ready to move quickly to wherever needed, as decided by the Council», essa avrebbe dovuto rappresentare «a catalyst for focusing and promoting improvements in the Alliance's military capabilities».

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Prague Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Prague on 21 November 2002, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm. Sul coinvolgimento dei Paesi partner cfr. Partnership Action Plan against Terrorism. Agreed by the NATO Heads of State and Government, in Consultation with Partner Countries, Prague, Czech Republic, 21 November 2002, all'indirizzo Internet: http://www.comitatoatlantico.it/en/documenti/partnership-action-plan-against-terrorism-4.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> NATO Public Diplomacy Division, *Prague Summit and NATO's Transformation. A Reader's Guide*, Brussels, 2003, p. 3. Anche per questo, sebbene «[h]igh on this agenda is the Alliance's response to the increased threat posed by weapons of mass destruction», tale obiettivo è declinato in «the context of the overall threat from terrorism, the consequences of which are, regrettably, likely to remain with us for many years».

- La ridefinizione della struttura di comando attraverso l'elaborazione di un organigramma «leaner, more efficient, effective and deployable ... with a view to meeting the operational requirements for the full range of Alliance missions», la revisione delle attribuzioni e delle competenze della struttura di vertice militare e la costituzione di due comandi strategici, l'uno operativo (Strategic Command for Operations), con sede in Europa, il secondo funzionale (Strategic Command for Transformation), con sede negli Stati Uniti.
- L'assunzione di un «impegno sulle capacità» (Commitment on Capabilities) per il potenziamento delle capacità nazionali «in the areas of chemical, biological, radiological, and nuclear defence; intelligence, surveillance, and target acquisition; air-toground surveillance; command, control and communications; combat effectiveness, including precision guided munitions and suppression of enemy air defences; strategic air and sea lift; air-to-air refuelling; and deployable combat support and combat service support units»<sup>8</sup>.

Più ancora che le iniziative prese subito dopo i fatti dell'11 settembre, il vertice di Praga e l'adozione dell'MC-472 rappresentano, quindi, i primi passi dell'Alleanza Atlantica lungo un sentiero sino allora sostanzialmente trascurato. L'MC-472, in particolare, offre una prima definizione "operativa" di terrorismo («The unlawful use or threatened use of force or violence against individuals or property in an attempt to coerce or intimidate governments or societies to achieve political, religious or ideological objective») e individua i quattro ambiti privilegiati (antiterrorismo, consequence management, counterterrorism, e cooperazione militare) in cui, negli anni successivi, l'azione militare

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Prague Summit Declaration..., cit., punto 4, sub a, b, e c; sul terrorismo (sub d), oltre ad adottare l'MC-472 come «part of a package of measures to strengthen NATO's capabilities in this area, which also includes improved intelligence sharing and crisis response arrangements», l'Alleanza s'impegnava a fornire una risposta «multi-faceted and comprehensive ... in cooperation with our partners, to fully implement the Civil Emergency Planning (CEP) Action Plan for the improvement of civil preparedness against possible attacks against the civilian population with chemical, biological or radiological (CBR) agents» e a potenziare «our ability to provide support, when requested, to help national authorities to deal with the consequences of terrorist attacks, including attacks with CBRN against critical infrastructure, as foreseen in the CEP Action Plan».

avrebbe dovuto dispiegarsi<sup>9</sup>. Esso delinea, inoltre, il quadro concettuale in cui si colloca l'azione comune, configurata come preventiva e residuale rispetto a quella degli Stati, ai quali spetta la responsabilità primaria per la difesa dei propri cittadini, delle proprie infrastrutture e delle proprie Forze Armate. L'MC-472 riconosce, infatti, come le azioni prioritarie nel campo del contrasto alla minaccia terroristica siano di competenza dei singoli Paesi e come il ruolo della NATO – se non diversamente richiesto dai Paesi stessi – debba essere sostanzialmente complementare. In questa prospettiva, la *mission* dell'Alleanza risulta quella di:

- Contribuire a dissuadere e interrompere attacchi terroristici o la minaccia di attacchi terroristici e proteggere da questi le popolazioni, il territorio, le infrastrutture e le Forze Armate degli Stati membri;
- Agire se richiesto a sostegno degli sforzi compiuti dalla comunità internazionale nella lotta contro il terrorismo;
- Fornire assistenza alle autorità nazionali dei Paesi membri nell'affrontare le eventuali conseguenze di attacchi terroristici;
- Attuare ogni iniziativa necessaria, basandosi sul presupposto che sia preferibile scoraggiare gli attacchi terroristici o prevenire il loro verificarsi, piuttosto che affrontarne le conseguenze.

In altre parole, «[s]ince reduction of vulnerability is considered mainly a "national affair", the Alliance's goal is to help Member States deter, defend, disrupt and protect against terrorist threat from abroad, and as where needed, upon the approval of the North Atlantic Council». In virtù di ciò, «[t]he role played by NATO is ... primarily preventive. Although MC-472 covers the full gamut of actions from defensive to offensive, stressing the importance of the latter in counter-terrorism measures, NATO as not yet conducted straight combat operations in a counter-terrorist role within a NATO-commanded operation. It is surely engaged in a number of valuable initiatives but has not tailored an offensive strategy, the imperative so far being to "restrain". Even NATO's International Security Assistance

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Statement on Combating Terrorism. Adapting the Alliance's Defence Capabilities, 18.12.2001, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/DOCU/pr/2001/p01-173e. htm; sull'MC-472 (*NATO's Military Concept for Defence against Terrorism*) cfr. quanto all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\_69482.htm.

Force (ISAF) – which had its origins in the terrorist attacks of 9/11 – was not born primarily as a counter-terrorism operation»<sup>10</sup>.

Nel tentativo di disporre di un set di strumenti abbastanza ampio e flessibile per affrontare il problema nelle sue diverse sfaccettature, gli impegni assunti a Praga e incorporati nel c.d. "Prague Package" sono stati ribaditi e rafforzati negli anni successivi. Nel corso del vertice di Istanbul (28-29 giugno 2004) è stato così adottato un Enhanced Package of Measures against Terrorism imperniato sulla valorizzazione dell'attività d'intelligence sharing, il miglioramento della capacità di risposta NATO alle richieste d'assistenza da parte degli Stati membri, l'estensione della portata di Active Endeavour all'intero bacino mediterraneo e il rafforzamento della cooperazione con i Paesi partner, con quelli del Dialogo Mediterraneo e con le organizzazioni internazionali. Due anni dopo, la Comprehensive Political Guidance fatta propria dai Capi di Stato e di Governo dell'Alleanza durante il vertice di Riga (28-29 novembre 2006) ha riconosciuto come «terrorism, increasingly global in scope and lethal in results, and the spread of weapons of mass destruction are likely to be the principal threats to the Alliance over the next 10 to 15 years»11. Lo stesso approccio è successivamente incorporato nel Concetto Strategico adottato durante il vertice di Lisbona del 19-20 novembre 2010 («Terrorism poses a direct threat to the security of the citizens of NATO countries, and to international stability and prosperity more broadly. Extremist groups continue to spread to, and in, areas of strategic importance to the Alliance, and modern technology increases the threat and potential impact of terrorist attacks, in particular if terrorists were to acquire nuclear, chemical,

11 Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/

en/natohq/official\_texts\_56425.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> C. Bernasconi, NATO's Fight Against Terrorism. Where Do We Stand, "NATO Research Paper", n. 66, 2011, pp. 2-3. Anche se una storia di ISAF è ancora in larga misura da scrivere, utili indicazioni sull'evoluzione della missione sono, fra gli altri, in D.P. Auerswald - S.M. Saideman (eds), NATO in Afghanistan. Fighting Together, Fighting Alone, Princeton, NJ, 2014, e, criticamente, in A. Suhrke, A Contradictory Mission? NATO from Stabilization to Combat in Afghanistan, "International Peacekeeping", vol. 15 (2008), n. 2, pp. 214-36. Per una valutazione "di prima mano" dell'esperienza cfr. G. Battisti - F. Saini Fasanotti, Storia militare dell'Afghanistan. Dall'Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission, Milano, 2014, pp. 130 ss.

biological or radiological capabilities»<sup>12</sup>) e – attraverso quest'ultimo – nelle *NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism*, adottate nel corso del vertice di Chicago il 20-21 maggio 2012<sup>13</sup>.

Le indicazioni in materia di terrorismo contenute nel Comunicato finale del vertice di Newport s'inseriscono, quindi, in una tradizione strutturata sia nella forma, sia nella sostanza. Le principali aree d'intervento rimangono quelle dell'awareness, delle capacità (capabilities) e dell'engagement (che costituiscono anche i "pilastri" della strategia di contrasto al terrorismo portata avanti dall'Alleanza); dello sviluppo di strumenti, tecnologie e procedure per affrontare la minaccia terroristica e gestire le conseguenze di eventuali attacchi; del rafforzamento della collaborazione con i Paesi partner e le organizzazioni internazionali per valorizzare al massimo il loro contributo all'interno di uno sforzo comune. Quest'ultimo aspetto è sottolineato esplicitamente con il riferimento al ruolo che lo Statuto delle Nazioni Unite e la UN Global Counter-Terrorism Strategy (A/RES/60/288 e successive revisioni) svolgono nel definire il quadro di riferimento entro cui si colloca l'azione NATO. Anche la relazione fra contrasto al terrorismo e minaccia CBRN (chimica, biologica, radiologica e nucleare) rappresenta un fattore di continuità importante fra il vertice di Newport e quelli che l'hanno preceduto, primo fra tutti proprio quello di Praga, in cui il tema è stato individuato come una delle priorità da sviluppare da parte dell'Alleanza. Tutta una serie di attività correlate all'impegno contro il terrorismo (information sharing, formazione e addestramento, potenziamento delle capacità di crisis management, preparazione nel campo della difesa CBRN) si collega inoltre alla Defence Capability Building Initiative e al Readiness Action Plan adottati nel corso dello stesso vertice di Newport. Di fronte a una minaccia sempre più

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010, punto 10, ora anche all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/nato\_static\_fl2014/assets/ pdf/pdf\_publications/20120214 \_strategic-concept-2010-eng.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> NATO's Policy Guidelines on Counter-Terrorism. Aware, Capable and Engaged for a Safer Future, 21.5.2012, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_87905.htm?. Un'analisi dettagliata del documento è in S. Santamato - M.T. Beumler, The New NATO Policy Guidelines on Counterterrorism: Analysis, Assessment, and Action, Washington, DC, 2013, ora anche in Y. Alexander - R. Prosen (eds), NATO. From Regional to Global Security Provider, Lanham, MD et al., 2015, pp. 41-82.

globale («a global threat that knows no border, nationality, or religion – a challenge that the international community must fight and tackle together»), l'impegno è, dunque, quello di combattere il terrorismo:

with unwavering resolve in accordance with international law and the principles of the UN Charter. NATO Allies are exposed to a wide range of terrorist threats. NATO has a role to play, including through our military cooperation with partners to build their capacity to face such threats, and through enhanced information sharing. Without prejudice to national legislation or responsibilities, the Alliance strives at all times to remain aware of the evolving threat from terrorism; to ensure that it has adequate capabilities to prevent, protect against, and respond to terrorist threats; and to engage with partners and other international organisations, as appropriate, promoting common understanding and practical cooperation in support of the UN Global Counter-Terrorism Strategy, including in areas such as Explosive Risk Management. Building on our Defence Against Terrorism Programme of Work, we will continue to improve our capabilities and technologies, including to defend against Improvised Explosive Devices and CBRN threats. We will keep terrorism and related threats high on NATO's security agenda<sup>14</sup>.

### Luci e ombre di un processo di adattamento

Nel tracciare le linee per lo sviluppo futuro dell'Alleanza, il Concetto Strategico di Lisbona evidenzia la necessità che questa possieda «the

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.9.2014, punto 79, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\_texts\_ 112964.htm. La UN Global Counter-Terrorism Strategy è all'indirizzo Internet: http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/504/88/PDF/N0550488. pdf?OpenElement. La strategia è soggetta a revisione biennale da parte dell'Assemblea Generale; per tali revisioni cfr., rispettivamente, A/RES/62/272, A/RES/64/297, A/ RES/66/282, A/RES/68/276. Sulla sua implementazione cfr. United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: Activities of the United Nations System in Implementing the Strategy. Report of the Secretary-General, 4.12.2012, all'indirizzo Internet: http://www. un.org/en/ga/search/view\_doc.asp?symbol=A/66/762, e P. Romaniuk, Multilateral Counter-Terrorism. The Global Politics of Cooperation and Contestation, London-New York, 2010, spec. pp. 64 ss. Sul tema più ampio della collaborazione fra ONU e organizzazioni regionali nel contrasto al terrorismo cfr. G. Nesi (ed), International Cooperation in Counter-terrorism. The United Nations and Regional Organizations in the Fight Against Terrorism, Aldershot-Burlington, VT, 2006.

full range of capabilities necessary to deter and defend against any threat to the safety and security of our populations». In tale prospettiva, la NATO deve – fra l'altro – «enhance the capacity to detect and defend against international terrorism, including through enhanced analysis of the threat, more consultations with our partners, and the development of appropriate military capabilities, including to help train local forces to fight terrorism themselves». Gli ambiti d'intervento (già delineati dal MC-472) rimangono quelli dell'antiterrorismo (in funzione essenzialmente difensiva), del consequence management, del counterterrorism (in funzione essenzialmente offensiva, con operazioni sia NATO-led, sia NATO-in-support) e della cooperazione con i partner; a ciò si aggiunge l'attività di force protection tipica di tutte le azioni militari. A sua volta, l'attività di cooperazione si articola in una serie di ambiti che spaziano dalla consultazione e information sharing al training e formazione, allo svolgimento di esercitazioni congiunte, allo sviluppo di capacità, al sostegno all'attività operativa, alla collaborazione scientifica e tecnologica, alla pianificazione degli interventi in caso di emergenza civile e di crisis management. A livello operativo, l'Alleanza deve inoltre essere preparata a condurre «military operations to engage terrorist groups and their capabilities, as and where required, as decided by the North Atlantic Council» (MC-472) e a «further develop doctrine and military capabilities for expeditionary operations, including counterinsurgency, stabilization and reconstruction operations». Lo spettro dei possibili impegni è, tuttavia, più ampio e include, fra l'altro, la protezione delle infrastrutture critiche, la cyberse*curity*, il contrasto alla proliferazione delle armi di distruzione di massa (WMD), e un'attenzione particolare (richiamata soprattutto dalle Policy Guidelines del 2012) all'effetto che l'esistenza dei c.d. «ambienti favorevoli» (*conducive environments*) ha sulla diffusione di terrorismo, santuari, ideologie estremiste, intolleranza e fondamentalismo<sup>15</sup>.

Da varie parti sono state sollevate perplessità in merito alla capacità della NATO di adattarsi a questi nuovi compiti e di svolgere – rispetto al loro espletamento – un ruolo che non sia di mero supporto. I dubbi non riguardano tanto il suo ruolo nel condurre con successo attività "sul campo", ruolo rispetto al quale il giudizio appare, in larga misura,

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Active Engagement..., cit., punto 19; sui conducive environments cfr. NATO's Policy Guidelines..., cit., punto 1.

positivo<sup>16</sup>. Essi si appuntano, piuttosto, sui limiti che un'organizzazione eminentemente militare incontra per adattarsi concretamente alle nuove sfide che è chiamata ad affrontare e per incidere in modo effettivo in un ambito – quello della risposta alla minaccia terroristica - tradizionalmente estraneo al suo *core business*. Queste riserve hanno accompagnato sin dall'inizio l'impegno nel campo in esame. Già nel 2003, ad esempio, è stato osservato come: «[e]ven in a broader and more politically oriented form, NATO will still lack most of the economic, political and diplomatic resources that are also needed in an effective international response to terrorism»<sup>17</sup>. In forma più esplicita, l'anno successivo: «following on from its original strategic mission and posture, NATO's institutional structure, mode of decision-making, nature and distribution of capabilities etc. have not been geared from the outset nor adapted in the following decades to effective protection against, let alone to prevent or combat terrorism. This applies to domestic and transnational terrorism both within and outside the NATO treaty area»<sup>18</sup>. O ancora, qualche anno dopo:

Although its missions have expanded dramatically since the end of the Cold War and alliance members agree on the threat posed by terrorism, NATO's actual role in the multifaceted struggle against terrorists is minor ... The focus of both the European "fight against terrorism" and the U.S. "war on terror" lies elsewhere, leaving NATO's contribution to efforts to quell terrorism somewhat tangential ... NATO ... is commonly described as a political-military alliance that combines the key political function of guiding members' foreign and security policy and providing a forum for alliance consultation with the operational function of ensuring that members can train and develop the capabilities to cooperate militarily ... The key issues are whether its members continue to agree on its value and what its core

Nel caso di ISAF cfr., ad es., M. Nordenman, NATO beyond Afghanistan: A U.S. View on the ISAF Mission and the Future of the Alliance, "The Polish Quarterly of International Affairs", vol. 23 (2014), n. 2, pp. 13-25. La centralità politica di ISAF per il futuro dell'Alleanza Atlantica è da tempo riconosciuta; su questo cfr., per tutti, A.R. Hoehn - S. Harting, Risking NATO. Testing the Limits of the Alliance in Afghanistan, Santa Monica, CA, 2010, e, più recentemente, S. Rynning, NATO in Afghanistan: The Liberal Disconnect, Stanford, CA, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> J. Wright, International Organizations. The UN, NATO and the EU, in M. Buckley - R. Fawn (eds), Global Responses to Terrorism. 9/11, Afghanistan and Beyond, London-New York, 2003, pp. 252-64 (260).

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> A. Bebler, *NATO and Transnational Terrorism*, "Perceptions", vol. 9, (2004), n. 4, pp. 159-75 (163).

tasks should be, as well as the threat that it confronts. Moreover, if NATO's members do not seek to address their core security threats within the alliance, the alliance's military value to its members is likely to be questioned<sup>19</sup>.

Nel settembre 2011, tirando le somme dell'esperienza maturata dei dieci anni precedenti e dei limiti da questa evidenziati, pur tracciando un quadro largamente positivo dei successi registrati, la stessa NATO Review osservava come: «more conceptual work is needed with respect to NATO's role in combating terrorism, for example by complementing the Military Concept with a political one»20. Il carattere "reattivo" dell'Alleanza Atlantica rappresenta un altro ostacolo all'assunzione di responsabilità maggiori in un campo come quello della lotta al terrorismo, nel quale la dimensione preventiva svolge un ruolo centrale. Sebbene, negli anni, il favore statunitense per l'azione "anticipatoria" (preemptive) sembri essersi gradualmente smorzato (anche se, spesso, più nella forma che nella sostanza), un solco profondo rimane, inoltre, fra questo e la postura di un'Alleanza i cui margini di operatività continuano a risentire dei limiti imposti dal trattato di Washington. La rifocalizzazione della NATO intorno al tema della lotta al terrorismo (rifocalizzazione che, almeno per un certo periodo, ha rappresentato lo strumento principe per determinare «il valore e la rilevanza dell'Alleanza» anche agli occhi di figure importanti dell'establishment politico statunitense<sup>21</sup>) ha sanato solo in parte questo problema. Di contro, è indubbio che la NATO possa svolgere una parte importante a sostegno dell'azione politica, specie rispetto ai *conducive* envrionment cui si è fatto cenno. Da questo punto di vista, in particolare, l'esperienza di ISAF e, dopo la fine di questa, dell'operazione Resolute Support può rappresentare un precedente significativo, oltre che un serbatoio di lezioni ancora in parte da sistematizzare. Vale la pena di osservare come un autore spesso critico verso gli interventi di coalizione come Anthony Cordesman del Center for Strategic and

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> R. de Nevers, *NATO's International Security Role in the Terrorist Era*, "International Security", vol. 31 (2007), n. 4, pp. 34-66 (34-35).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> M. Rühle, NATO Ten Years After: Learning the Lessons, "NATO Review", September 2011, ora all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/docu/review/2011/11-september/10-years-sept-11/EN/index.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Cfr., ad es., le dichiarazioni di Richard Lugar, Presidente della Commissione Affari Esteri del Senato degli Stati Uniti, cit. in W. Rees, *Transatlantic Counterterrorism Cooperation. The New Imperative*, London-New York, 2006, p. 44.

*International Studies* abbia rilevato: «NATO/ISAF has shown the potential value of integrated US and allied commands, just as the failure to create equally effective joint commands in Iraq illustrates the dangers of emphasizing leadership over partnership»<sup>22</sup>.

L'esperienza di ISAF, tuttavia, ha dimostrato anche che se l'efficacia dell'azione contro il terrorismo dipende dalla possibilità di influire in maniera significativa sui suoi conducive environments, ciò presume l'esistenza a monte di un progetto politico chiaro e condiviso e la disponibilità a sostenerlo per tutto il tempo necessario. La Global War on Terror (GWOT) di George W. Bush nasce esplicitamente come "guerra lunga" (Long war) e, come tale, intrinsecamente costosa. Non stupisce che, secondo i dati del Congressional Research Service (CRS), fra il 2001 e il 2014, essa sia costata, solo agli Stati Uniti, qualcosa come 1,6 trilioni di dollari fra spese militari, logistica, manutenzioni, addestramento delle Forze Armate locali, ricostruzione, aiuti, spese diplomatiche e assistenza ai veterani<sup>23</sup>. Sommando varie voci di costo indirette e aggiornando i valori alle previsioni per l'anno fiscale 2015, uno studio di qualche mese precedente condotto all'interno del Costs of War Project della Brown University<sup>24</sup> ha portato questa cifra a un valore prossimo ai 4,5 trilioni di dollari. Queste genero di stime si scontra necessariamente con compressi problemi metodologici e con quella che – diplomaticamente – il CRS ha definito la «scarsa trasparenza» di molti bilanci. In ogni caso, com'è stato rilevato, per quanto

<sup>24</sup> http://watson.brown.edu/costsofwar.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> A.H. Cordesman, Changing US Security Strategy. The Search for Stability and the "Non-War" against "Non-Terrorism", Lanham, MD et al., 2013, p. 82. Per un tentativo di sistematizzazione di alcune delle lessons learned di ISAF cfr. NATO's Counterterrorism & Counterinsurgency Experience in Afghanistan. Lessons Learned Workshop Report, NATO Centre of Excellence - Defence against Terrorism (COEDAT), Ankara, 18-20.11.2014.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Sulla Global War on Terror (GWOT) di George W. Bush cfr. M. Buckley - R. Singh (eds), The Bush Doctrine and the War on Terrorism. Global Responses, Global Consequences, London-New York, 2006; cfr. anche Y. Alexander - M.B. Kraft (eds), Evolution of U.S. Counterterrorism Policy, 3 voll., Westport, CT-London, 2008. Sulla GWOT come guerra lunga cfr., ad es., [G.W. Bush] Address to a Joint Session of Congress and the American People, 20.9.2001, ora all'indirizzo Internet: http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/09/20010920-8.html. Sulla continuazione della GWOT (seppure sotto altre denominazioni) negli anni della presidenza Obama cfr. C. Savage, Power Wars. Inside Obama's Post-9/11 Presidency, New York, 2015. Sui costi della GWOT cfr. A. Belasco, The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11, Washington, DC, 8.12.2014.

prudenziali, le cifre calcolate eccedono comunque «pre-war and early estimates of the costs of the Iraq and Afghanistan wars. Indeed, optimistic assumptions and a tendency to undercount have, from the beginning, been characteristic of the estimates of the budgetary costs and the fiscal consequences of these wars»<sup>25</sup>.

Di contro, proprio la visione a lungo termine e la disponibilità a sostenere altrettanto a lungo l'impegno finanziario sono i due fattori che, in ambito NATO, paiono oggi mancare di più. In assenza di una visione sufficientemente condivisa dello scopo dell'azione comune, in un periodo di contrazione pressoché generalizzata dei bilanci per la Difesa e di razionalizzazione più o meno strisciante delle politiche di sicurezza, il rischio è, dunque, che l'azione militare cessi di essere il prodotto di una visione politica condivisa e, piuttosto, diventi il sostegno (o il sostituto) di questa. In altre parole, il rischio è che – come accaduto in occasione dell'intervento in Libia nel 2011 (operazione *Unified Protector*) – le necessità legate alla condotta delle operazioni fungano da vero collante dell'Alleanza e che, in assenza di una strategia condivisa e a lungo termine, la durata "tecnica" delle operazioni stesse finisca con il trasformarsi nell'effettivo orizzonte temporale dell'azione comune. Rispetto all'azione dell'Alleanza in Libia è stato giustamente rilevato come «[a]lbeit hailed by NATO's Supreme Allied Commander Europe, Admiral James Stavridis, as a "model intervention," the Alliance can still learn a number of strategic lessons from its Libyan adventure. These include ... technical elements ... but extends to aspects such as culture, strategic communication, and the general political backdrop against which OUP was conducted»26. Un'osservazione simile può essere fatta anche per quanto concerne il tema della lotta al terrorismo. Il percorso compiuto fra Praga e Newport non rappresenta una garanzia per il futuro.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> N.C. Crawford, *U.S. Costs of Wars through 2014: \$4.4 Trillion and Counting. Summary of Costs for the U.S. Wars in Iraq, Afghanistan and Pakistan*, 24.6.2014, all'indirizzo Internet: http://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/figures/2014/Costs%200f%20War%20Summary%20Crawford%20June%202014.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> F. Gaub, The North Atlantic Treaty Organization and Libya: Reviewing Operation Unified Protector, Carlisle, PA, 2013, p. 28; più diffusamente cfr. K. Engelbrekt - M. Mohlin - C. Wagnsson (eds), The NATO Intervention in Libya. Lessons Learned from the Campaign, Abingdon-New York, 2014. Sulla questione dei rapporti fra Stati Uniti ed Europa nei mesi dell'intervento e, più specificamente, sulla visione statunitense del ruolo della NATO nel quadro della campagna militare cfr. M. Petersson, The US NATO Debate. From Libya to Ukraine, New York et al., 2015.

Creating a successful counterterrorism strategy within the context of a military alliance, which was not designed to fulfil this mission, was always going to be a challenge. What makes this task even more demanding today is that a NATO wide counterterrorism strategy needs to address the threat posed by multiple actors rather than just one, i.e. we need to look beyond Al Qaeda, which raises questions about understanding your adversary, which is a key aspect to formulating a good strategy. It also means NATO cannot develop a bespoke strategy which addresses the threat posed by a key group. Instead we have generic capabilities which it is hoped will prevent and deter terrorism, but as the deterrence literature demonstrates abstract models based on deductive logic which anticipate rational behavior are no substitute for the kind of understanding which stems from scrutinising a real enemy. In addition, because NATO is a coalition achieving a consensus on what the object or goal of the strategy is can also be challenging, as is how the burden of resourcing this strategy is to be shared across the alliance. Similarly, we also need to give thought to how the risks of confronting this threat are to be shared and which nation's armed forces are going to be put in harm's way<sup>27</sup>.

Da questo punto di vista, l'effetto della recente riscoperta della sicurezza collettiva come *core business* della NATO non è priva di ambiguità. Se da una parte la NATO "preparata" appare attrezzata meglio di quella "schierata" per affrontare la dimensione "strutturale" e "astratta" della minaccia terroristica, dall'altra essa pare mancare, infatti, dell'elemento d'aggregazione "forte" costituito proprio dalla presenza di un nemico chiaro e chiaramente identificato, sebbene definito anche solo nei modi taciti della Guerra Fredda. Nei Balcani e in Afghanistan, la Serbia di Slobodan Milosevic prima, il governo dell'Emirato islamico dei Talebani poi hanno fornito – in tempi e con modi diversi – due sostituti accettabili per questo nemico. In entrambi i casi è stata, però, soprattutto la mancanza di vere divergenze fra i partner intorno agli obiettivi e ai limiti delle missioni a garantire coesione all'azione comune, anche se, a volte, attraverso il ricorso a compromessi al ribasso (primo fra tutti, l'escamotage dei caveat nazionali in Afghanistan). Oggi questa sostanziale convergenza appare più problematica. Senza contare la comprensibile inclinazione degli Stati a vedere (per ragioni politiche e di consenso interno) il contrasto al terrorismo come una

 $<sup>^{27}</sup>$  W. Chin, NATO and the Future of International Terrorism and Counterterrorism, Ankara, 2015, p. 22.

questione soprattutto nazionale e, di conseguenza, la loro riluttanza a delegarne aspetti-chiave (come quelli legati alla prevenzione e all'azione antiterrorismo *strictu senso* intesa) alle strutture dell'Alleanza.

#### Osservazioni conclusive

L'esito di del processo sopra delineato è tuttora aperto. Nonostante gli sforzi compiuti nel corso degli anni, quello della lotta al terrorismo ha rappresentato a lungo, per l'Alleanza Atlantica, un obiettivo, se non residuale, certo secondario rispetto alle esigenze dell'attività sul campo. Sono state queste esigenze a strutturare, fino ad oggi, le priorità dell'organizzazione e a guidare l'evoluzione delle sue forze, degli assetti e delle capacità, con una dinamica il più delle volte alluvionale e contingency driven. In quest'ottica, l'azione di razionalizzazione in corso (che ha il suo aspetto più evidente nel progetto Smart Defence e nelle varie iniziative volte a "efficientare" il profilo economico dell'Alleanza stessa) può essere vista come un tentativo di "fare ordine in casa" e di "mettere in pari i conti" prima di gettare altra carne al fuoco. D'altra parte, le necessità dell'attuale momento storico sembrano spingere in una direzione opposta e ciò ancor più se si guarda agli esiti del vertice di Newport solo come a un primo passo di un più ampio processo di adattamento della NATO alle esigenze di uno scenario internazionale in continuo mutamento. Una volta di più, l'Alleanza Atlantica appare quindi presa fra l'incudine d'impegni crescenti e il martello di risorse strutturalmente scarse. Nonostante gli impegni più volte assunti dagli Stati membri (da ultimo proprio nel corso del vertice di Newport), secondo gli ultimi dati disponibili, solo quattro di essi (sei in base alle più generose categorie della Banca Mondiale) soddisfano il requisito di destinare al bilancio della Difesa una percentuale non inferiore al 2% del PIL. Le perplessità maggiori riguardano, tuttavia, le implicazioni che queste dinamiche rischiano di avere sulla natura di un'Alleanza Atlantica sempre più in tensione fra la sua dimensione classica di (efficace) strumento militare e un potenziale ruolo "politico" più chiaramente orientato alla sicurezza e alle sue molteplici declinazioni.

# "Back in business?" Il dibattito sulla NATO negli Stati Uniti

di Davide Borsani

Abstract - In 2014, the United States and Europe faced many controversial diplomatic and military dynamics. Until 2013, NATO was requested to unravel two main Gordian knots that would have determined its future: the commitment in Afghanistan and the burden sharing issue. However, today the Atlantic Alliance has revised the nature of its priorities, essentially due to the Ukrainian crisis. The United States, the majority shareholder of NATO, has undertaken a similar path by rethinking the role of the Alliance in its grand strategy. Nevertheless, Washington should still address a fundamental question for the future of the Western alliance: is America still an Atlantic power or has it returned to its historical vocation toward Asia? During President Obama's first term, in fact, NATO was not at the core of the US foreign policy. Is this maybe the symptom that the Alliance has finally turned into the already predicted relic of the Cold War? Obama's second term has instead shown a different approach toward Europe. Nowadays, the American debate on NATO is focusing on what is happening not only in Eastern Europe but also in the Greater Middle East. What kind of tasks and what prospects for the post-2014 NATO, then? In the US, the discussion is still open.

Il 2014 ha innescato una serie di dinamiche diplomatiche e militari di cui ancora oggi è difficile prevedere gli sviluppi e si è proposto così come «un anno nero» per la sicurezza transatlantica¹. La NATO, che fino al 2013 aveva avuto nell'Afghanistan e nel burden sharing i due nodi gordiani che – sembrava – ne avrebbero determinato il futuro, dopo i fatti dello scorso anno – e ancor più a seguito del vertice di Newport dello scorso settembre – ha rivisto in larga parte la natura delle sue priorità. Gli stessi Stati Uniti, in qualità di azionisti di maggioranza dell'Alleanza, hanno percorso un cammino parallelo anzitutto ripensando il ruolo della NATO nella loro politica estera.

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Così Jens Stoltenberg, neo-Segretario Generale della NATO, in *The Secretary General's Annual Report 2014*, Bruxelles, 2015, p. 3.

Tra il 2009 e il 2013 una ricorrente domanda che circolava tra i foreign policy circle statunitensi ed europei era se l'America fosse ancora una potenza atlantica. La strategia del re-engagement nel Pacifico e il pivot to Asia avevano infatti sollevato parecchie perplessità sui compiti di Washington nel Vecchio Continente e, soprattutto, sull'opportunità di mantenerli, magari proprio «alle spese dell'Europa»². Negli anni del primo mandato di Barack Obama, forse come non mai nel dopo Guerra Fredda, l'Europa era sembrata avulsa dalla grand strategy americana rassomigliando sempre più a un corpo semi-estraneo da rimproverare in alcuni frangenti e a cui volgere, nella migliore delle ipotesi, una «benevola disattenzione»³.

L'Alleanza Atlantica, per ovvio riflesso, era dunque divenuta quel "relitto" del confronto bipolare come qualcuno aveva pronosticato sin dalla caduta del Muro di Berlino oppure rimaneva ancora necessaria per una potenza che, comunque la si fosse guardata, attraversava una fase di retrenchment? Le risposte degli americani, come si vedrà, già tra il 2009 e il 2013 non furono univoche. A maggior ragione oggi, il dibattito è attraversato da una nuova linfa alla luce di quanto è avvenuto, e sta ancora avvenendo, non solo in Europa, ma anche nel Grande Medio Oriente. Quali compiti e quali prospettive per la NATO post-Newport, quindi? Negli Stati Uniti la riflessione è quanto mai aperta.

Prima di addentrarsi nell'analisi, una premessa metodologica è necessaria: data l'estensione e l'eterogeneità delle opinioni, che spaziano

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Non un caso che il Vicepresidente americano, Joseph Biden, affrontasse la tematica in occasione dell'annuale Conferenza di Monaco sulla Sicurezza del 2013. (*Remarks by Vice President Joe Biden to the Munich Security Conference*, 2.2.2013, https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/02/02/remarks-vice-president-joe-biden-munich-security-conference-hotel-bayeri).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> R. Cohen, *Europe and Benign Neglect*, "The New York Times", 6.9.2010.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Si vedano, a titolo d'esempio, le argomentazioni dell'autorevole politologo americano Kenneth Waltz, in R.J. Lieber, *Are Realists Realistic About Foreign Policy?*, paper presentato all'*Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, 2003; le predizioni sono state ritrattate in K. Waltz, *NATO Expansion: A Realist's View*, in R.W. Rauchhaus (ed), *Explaining NATO Enlargement*, New York, 2001, pp. 23-38.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Si vedano le opposte argomentazioni, ma aventi lo stesso punto di partenza, di J.M. Parent - P.K. MacDonald, *The Wisdom of Retrenchment. America Must Cut Back to Move Forward*, "Foreign Affairs", vol. 90 (2011), n. 6, pp. 32-47 e di S.G. Brooks - G.J. Ikenberry - W.C. Wohlforth, *Don't Come Home, America. The Case against Rentrenchment*, "International Security", vol. 37 (2012-13), n. 3, pp. 7-51.

dalla sinistra neo-marxista di Noam Chomsky<sup>6</sup> alla destra isolazionista del *Cato Institute*<sup>7</sup>, si intende in questa sede, essenzialmente per motivi di spazio, delineare una panoramica generale del dibattito che tenga in considerazione le principali correnti di pensiero che hanno fin qui avuto la maggiore eco. Si faranno così interagire i tre attori chiave – le *élite* politiche, gli studiosi e l'opinione pubblica – che hanno animato la discussione negli anni dell'amministrazione Obama. Un arco temporale, questo, su cui il giudizio degli storici è inevitabilmente ancora sospeso<sup>8</sup>.

#### All'ombra dell'Asia-Pacifico: l'out of area della NATO 3.0

Il 2009 non è stato solo l'anno in cui «il primo Presidente nero» si è insediato alla Casa Bianca. È stato anche il momento in cui la NATO ha (ri)avviato una profonda riflessione sul suo futuro nominando, per l'occasione, un Gruppo di Esperti, presieduto dall'ex Segretario di Stato americano, Madeleine Albright, per riflettere su un nuovo Concetto Strategico, adottato poi nel 2010 nel corso del vertice di Lisbona. La fase della «NATO 3.0», come la chiamò l'allora Segretario Generale Anders Fogh Rasmussen, così iniziava<sup>10</sup>.

In America, tra Santa Monica e Pittsburgh, anche il rinomato *think tank RAND Corporation* meditò nel frattempo sulle sorti dell'Alleanza, chiaramente dal punto di vista dell'interesse statunitense. Un interesse, questo, il cui baricentro aveva già iniziato a spostarsi distintamente verso l'Asia, come il primo *tour* all'estero dell'allora Segretario

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Interview: Noam Chomsky, "The World Today", vol. 70 (2014), n. 3, all'indirizzo Internet: http://www.chathamhouse.org/publication/interview-noam-chomsky.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> J. Logan, *Think Again: NATO*, Washington, 21.6.2014, all'indirizzo Internet: http://www.cato.org/publicat-ions/commentary/think-again-nato.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Un primo, interessante lavoro che approfondisce in modo organico la politica estera dell'amministrazione Obama è C. Dueck, *The Obama Doctrine. American Grand Strategy Today*, New York, 2015.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> J.B. Hill, *The First Black President. Barack Obama, Race, Politics, and the American Dream,* New York, 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> «La versione 2.0 della NATO è stata quella del periodo successivo alla fine della Guerra Fredda fino ad oggi», ha dichiarato Rasmussen nell'ottobre 2010, «è giunta l'ora per la NATO 3.0» (A.F. Rasmussen, *Speech on The New Strategic Concept: Active Engagement, Modern Defence*, Bruxelles, 8.10.2010, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/e-n/natohq/opinions\_66727.htm).

di Stato, Hillary Clinton, aveva testimoniato<sup>11</sup>. Il *paper* prodotto dalla RAND, che tra l'altro ha avuto un'ampia diffusione<sup>12</sup>, elencò cinque possibili direttrici strategiche che la NATO avrebbe potuto perseguire per mantenere una certa rilevanza nel «mondo post-americano» del Ventunesimo secolo<sup>13</sup>. La prima di queste direttrici era un *refocus* convenzionale sull'Europa, politicamente poco impegnativo data la tradizione della NATO e la situazione pacifica del continente. La seconda: un rinnovato focus sull'area del Grande Medio Oriente in ossequio all'out of area, questo sì arduo da perseguire in termini di capitale politico soprattutto per gli europei, ma certamente assai più rilevante per gli interessi di Washington. La terza e la quarta direttrice, convergenti nell'attuale sistema internazionale, erano una maggiore attenzione alla minaccia posta dagli attori non-statuali, come le organizzazioni terroristiche transnazionali, e il crisis management degli Stati fragili e/o falliti, che avrebbero richiesto una strategia ibrida tra prevenzione e intervento al di là dell'area euro-atlantica. La quinta, infine, quella meno realistica ma più ambiziosa auspicata anche dall'ex candidato presidente Mitt Romney<sup>14</sup>, era un'alleanza globale delle democrazie liberali, che avrebbe permesso alla NATO di includere Paesi come, ad esempio, Australia, Sud Africa, Brasile e India. Nessuna direttrice, osservò la RAND, da sola sarebbe stata sufficiente per soddisfare le esigenze di un'Alleanza ancora in fase di transizione dopo la caduta del Muro di Berlino. La migliore combinazione per gli USA e per la NATO stessa, concluse il rapporto, consisteva quindi, da una parte, nel perseguire il *refocus* sull'Europa ribadendo la centralità della difesa collettiva e, dall'altra, nel dedicarsi alle minacce poste dagli attori non-

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Secretary of State Hillary Rodham Clinton's Travel to Asia, Washington, 5.2.2009, all'indirizzo Internet: http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/02/116159.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> È stato ripreso, tra gli altri, in E. Lagadec, *Transatlantic Relations in the 21st Century. Europe, America and the Rise of the Rest*, New York, 2012; S. Mayer (ed), *NATO's Post-Cold War Politics. The Changing Provision of Security*, Houndmills, 2014; K.P. Williams - S.E. Lobell - N.G. Jesse (eds), *Beyond Great Powers and Hegemons*, Stanford, CA, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> F. Zakaria, The Post-American World and the Rise of the Rest, New York, 2009. Ian Bremmer, noto politologo statunitense, ha parlato di un «mondo G-Zero» per segnalare l'assenza di leader globali. Cfr. I. Bremmer, Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World, New York, 2012.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Per Romney, la NATO sarebbe dovuta divenire la base da cui istituire un «nuovo consorzio globale delle democrazie». Cfr. M. Romney, *No Apology: the Case for American Greatness*, New York, 2010, pp. 126-27 (ed. ePub).

statuali come al-Qaeda e dall'instabilità degli Stati fragili/falliti al di là dello spazio euro-atlantico, come nel caso dell'Afghanistan<sup>15</sup>.

Il Concetto Strategico del 2010 non disattese i suggerimenti della RAND, tanto che la dichiarazione di Lisbona identificò la missione in Afghanistan come «priorità chiave» dell'Alleanza<sup>16</sup>, accogliendo perciò anche le preoccupazioni manifestate poco prima dal *Research Service* del Congresso americano che vedeva proprio nel "fuori area" afgano il più importante «test» per il futuro della NATO<sup>17</sup>.

L'impegno in Afghanistan richiesto all'Alleanza dalla missione International Security Assistance Force<sup>18</sup> ha gettato più ombre che luci dal punto di vista statunitense sul rapporto transatlantico e ha apportato, di riflesso, solide argomentazioni all'idea che, come disse Obama nel 2011 in visita in Australia, l'America dovesse tornare ad essere una «Pacific power»<sup>19</sup>. Con questo background, gli anni della prima amministrazione Obama hanno registrato un significativo raffreddamento nelle relazioni tra Stati Uniti ed Europa. Un allontanamento, questo, che ha avuto il suo culmine nel giugno 2011 proprio in relazione all'Afghanistan. Mentre la Casa Bianca annunciò il ritiro di oltre trentamila soldati dalla "guerra per necessità" afgana, nel suo ultimo discorso da Segretario alla Difesa – pronunciato, non a caso, a Bruxelles – Robert Gates espresse tutti i suoi dubbi sull'opportunità da parte di Washington di continuare a coltivare forti rapporti strategici con l'Europa. Con tono franco e diretto – si direbbe nel linguaggio diplomatico - Gates puntò il dito contro gli europei accusandoli di nascondere la testa sotto la sabbia al cospetto del test afgano, il cui

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> C.S. Chivvis, Recasting NATO's Strategic Concept. Possible Directions for the United States, Santa Monica, CA-Pittsburgh, PA, 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> NATO *Lisbon Summit Declaration*, 20.11.2010, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\_tex-ts\_68828.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> V. Morelli - P. Gallis, NATO in Afghanistan: A Test of Transatlantic Alliance, Washington, DC, 2009.

<sup>18</sup> International Security Assistance Force non è stata un'operazione NATO, ma una missione internazionale a guida NATO approvata dalle Nazioni Unite alla luce degli attacchi dell'11 settembre 2001, unico momento in cui è stato invocato e applicato l'art. 5 del Trattato di Washington. L'Alleanza avviò due operazioni sulla base del casus foederis: quella navale nel Mediterraneo, Active Endeavour, e quella aerea nei cieli degli Stati Uniti, Eagle Assist. In proposito, mi permetto di rinviare a D. Borsani, La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush, Roma, 2012, pp. 104-107.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Remarks By President Obama to the Australian Parliament, Canberra, 17.11.2011, all'indirizzo Internet: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/re marks-president-obama-australian-parliament.

esito avrebbe influenzato la sicurezza e la stabilità dell'Occidente nel lungo periodo. Era riprovevole, a suo dire, che gli alleati, pur alle prese con la crisi economica, continuassero a non farsi carico delle proprie responsabilità acuendo il *gap* di risorse sia materiali che psicologiche con gli Stati Uniti, a loro volta, per la verità, in quel momento particolarmente riluttanti a coprire i costi del proprio ruolo internazionale<sup>20</sup>. Gates non mise in discussione l'esistenza della NATO, tuttavia la mancata assunzione di responsabilità in Afghanistan da parte degli europei sommata al riacutizzarsi del problema del *burden sharing*<sup>21</sup>, concludeva l'allora capo del Pentagono, non solo l'avrebbero inevitabilmente trasformata in un'alleanza "a doppia velocità" («two-tiered alliance»), ma avrebbero anche ridotto «l'appetito e la pazienza» degli Stati Uniti nel mantenere saldo il legame strategico con l'Europa<sup>22</sup>. Soprattutto, va aggiunto, alla luce delle incombenze di Washington dettate dall'Asia-Pacifico.

Alle parole seguirono i fatti: nel 2012 gli USA annunciarono che entro il 2020 il 60% della Marina americana sarebbe stata dispiegata nel Pacifico abbandonando lo storico «50-50 split» con l'Atlantico e due brigate permanenti stanziate in Europa sarebbero state ritirate in un'ottica di contenimento dei costi<sup>23</sup>.

L'orientamento dell'amministrazione Obama rifletteva un umore diffuso negli Stati Uniti. Gli americani ottimisti sulla stabilizzazione dell'Afghanistan erano passati nell'arco di due anni, dal 2009 al 2011, dal 56 al 41 percento, mentre l'anno seguente la percentuale di coloro che ritenevano la NATO ancora essenziale per la propria sicurezza era scesa al minimo da dieci anni. D'altro canto, la maggioranza degli elettori statunitensi pensava che l'Asia-Pacifico ormai fosse diventata

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> D. Walker, *Trends in U.S. Military Spending*, Chicago, 2014, all'indirizzo Internet: http://www.cfr.org/defense-budget/trends-us-military-spending/p28855.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Cfr. Atti del Convegno di studi "Le spese militari in tempo di crisi: la Smart Defence", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 12.11.2013, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", vol. 4 (2014), n. 7, pp. 11-166.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> R.M. Gates, *The Security and Defense Agenda (Future of NATO)*, Bruxelles, 10.6.2011, all'indirizzo Internet: http://www.defense.gov/speech-es/speech.aspx? speechid=1581.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Cfr. U.S. Defense Secretary Announces New Strategy with Asia, CNN, 2.6.2012, all'indirizzo Internet: http://edition.cnn.com/2012/06/02/us/panetta-asia/, e H. Ullman, Strategic Pivot to Nowhere, "United Press International", 26.9.2012, all'indirizzo Internet: http://www.upi.com/Top\_News/Ana-lysis/Outside-View/2012/09/26/Outside-View-Strategic-pivot-to-nowhere/48191348655400.

la regione più rilevante per gli interessi di Washington. La Cina, a sua volta, passò dal 14 al 23 percento tra il 2008 e il 2012, e quindi dal terzo al secondo posto assoluto, nella graduatoria di principale Paese nemico degli USA, dietro solo all'Iran e davanti di oltre dieci punti alla Corea del Nord<sup>24</sup>.

Quale sarebbe stato, a quel punto, il destino dell'Alleanza Atlantica? Stephen Walt, celebre politologo americano, aveva già risposto nel settembre 2010 sulle pagine di Foreign Policy. La NATO, scrisse, non avrebbe avuto «molto futuro» all'ombra dei «tagli draconiani» alla spesa militare da parte degli europei e della fallimentare «avventura» in Afghanistan. Questi due fattori, una volta saldatisi, avrebbero avuto nel lungo periodo conseguenze fortemente «divisive» per le due sponde dell'Atlantico. Forse, per inerzia, la NATO sarebbe continuata ad esistere, di certo nel breve-medio periodo, ma solo come «simbolo» in grado di unire, anzitutto nella retorica occidentalista, Europa e Stati Uniti. Nella pratica, concludeva Walt, l'Alleanza era destinata a diventare «irrilevante»<sup>25</sup>. Anche perché, secondo il politologo, avrebbe sempre più subito direttamente le conseguenze di quattro macrotrend: «1) il riconoscimento che l'Europa non affronta[va] alcuna minaccia significativa alla propria sicurezza e quindi non necessita[va] della protezione degli Stati Uniti, 2) i fallimenti in Iraq e in Afghanistan ... 3) la crescente importanza economica dell'Asia, e 4) la diffusa percezione – sia a Washington che nella regione – che la potenza della Cina sta crescendo e debba essere contrastata dagli Stati Uniti (e da altri)»<sup>26</sup>.

Le argomentazioni di Walt risultavano però in contrapposizione a quelle di Zbigniew Brzezinski, ex Consigliere per la Sicurezza Nazionale e influente *opinion leader*, che sul *New York Times* e su *Foreign Affairs* aveva già messo in guardia l'America dal pericolo di sganciarsi dal legame transatlantico in favore di un'eccessiva attenzione verso l'Asia, anzitutto perché uno svigorimento dell'Alleanza sarebbe stato percepito come un chiaro sintomo, non da ultimo da parte

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Si vedano i *Transatlantic Trends* del 2011 e del 2014, elaborati dal *German Marshall Fund of the United States*, all'indirizzo Internet: http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends/, e i sondaggi *Gallup*, all'indirizzo Internet: http://www.gallup.com/file/poll/181736/Americans\_Perceptions\_of\_China\_150226%20.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> S.M. Walt, *Is NATO Irrelevant*?, "Foreign Policy", 24.9.2010, all'indirizzo Internet: http://foreignpolicy.com/2010/09/24/is-nato-irrelevant.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Id., *Explaining Obama's Asia Policy*, "Foreign Policy", 18.11.2011, all'indirizzo Internet: http://foreignpolicy.com/2011/11/18/explaining-obamas-asia-policy.

dei Paesi asiatici, di un Occidente intrinsecamente debole e, quindi, incapace di mantenere la sua centralità nel sistema internazionale. La NATO, a suo giudizio, era perciò tutt'altro che un semplice «relitto della Guerra Fredda». Anzi, il rientro della Francia all'interno della struttura militare, avvenuto proprio nel 2009, era per l'Alleanza un'ulteriore prova della sua resilienza «regionale con un crescente potenziale globale». Certamente la questione afgana e i tagli alla difesa rappresentavano sfide fondamentali, ma l'irrilevanza non era né doveva essere una prospettiva desiderabile. La NATO, affermava Brzezinski, con le sue risorse costituiva ancora un essenziale *hub* per promuovere una rete di sicurezza globale legando su base cooperativa e consensuale varie organizzazioni regionali, comprese quelle asiatiche, in supporto di un interesse condiviso: la stabilità internazionale<sup>27</sup>.

L'intervento militare in Libia del 2011 non è stato un punto di svolta qualitativo nel dibattito americano sull'Alleanza. Lo ha, tuttavia, quantitativamente incentivato, mantenendo, da una parte, l'assunto che l'*out of area* restasse tra i compiti principali per la NATO versione 3.0 e, dall'altra, soprattutto a giudizio del governo americano, che la priorità strategica continuasse a risiedere nella regione dell'Asia-Pacifico. Non a caso, nell'ottobre 2011, mentre era ancora in corso la campagna aerea in Libia, la Clinton sulle pagine di *Foreign Policy* ribadì che il Ventunesimo secolo sarebbe stato il «Pacific Century» dell'America dato che «il futuro della politica» sarebbe stato «deciso in Asia»<sup>28</sup>.

Gli Stati Uniti comunque parteciparono all'operazione *Unified Protector*, anche se in una posizione defilata in linea con il *disengagement* dall'Europa. Furono il *leader from behind* della coalizione a guida NATO, un ruolo chiaramente dissonante con quello giocato nei Balcani negli anni Novanta; fatto che ha prospettato due principali considerazioni nel dibattito americano. Da un lato, come ha recentemente scritto la Clinton, l'operazione militare svoltasi col sostegno della Lega Araba e col contributo di alcuni suoi Paesi membri sarebbe risultata «un grande successo»<sup>29</sup>. L'intervento, secondo questa linea di pensiero, avrebbe tracciato la via per le future risposte militari

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Z. Brzezinski, *An Agenda for NATO*, "Foreign Affairs", vol. 88 (2009), n. 5, pp. 2-20; Id., *NATO and World Security*, "The New York Times", 19.8.2009.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> H. Clinton, *America's Pacific Century*, "Foreign Policy", 11.10.2011, all'indirizzo Internet: http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Id., Scelte difficili, trad. it., Milano, 2014, p. 277.

della NATO alle minacce provenienti dal Grande Medio Oriente: un'Alleanza Atlantica dove i Paesi europei, con gli USA in eventuale sostegno, si sarebbero dovuti far carico delle principali responsabilità e degli oneri al fianco di attori regionali i cui interessi erano indirettamente o direttamente già coinvolti.

Lo stesso giudizio è stato espresso anche da James Stavridis e Ivo Daalder, rispettivamente ex Supreme Allied Commander Europe e ex Rappresentante Permanente degli Stati Uniti al Consiglio Atlantico, che nella primavera del 2012 sulle pagine di Foreign Affairs definirono l'operazione Unified Protector un «modello d'intervento» per l'Alleanza. «Il coinvolgimento della NATO in Libia», scrissero i due, «ha dimostrato che l'alleanza rimane un'essenziale fonte di stabilità» nonché l'unica organizzazione regionale a poter «rispondere velocemente e in modo efficace alle crisi internazionali» e alle sfide alla sicurezza «complesse, e sempre più globali». Stavridis e Daalder sottolineavano come la NATO non potesse né dovesse restare confinata all'interno del quadro delimitato dalla difesa collettiva rivolgendosi, al contrario, anche al di là della propria area di competenza delimitata dal Trattato del 1949. Ancora nel 2011, in altre parole, a Washington si pensava che la NATO, benché subordinata alla regione asiatica, dovesse restare presente nel Grande Medio Oriente. Rimaneva però difficile trascurare che l'intervento-modello in Libia, benché per Stavidris e Daalder avesse condotto alla «vittoria» dell'Alleanza, aveva in verità riproposto consistentemente il problema del burdern sharing tra Stati Uniti ed Europa: senza una maggiore condivisione di costi e responsabilità, concludevano infatti i due autori, la NATO difficilmente sarebbe potuta andare nuovamente "fuori area" con successo<sup>30</sup>. Per la Senatrice democratica del New Hampshire, Jeanne Shaheen, l'Alleanza Atlantica aveva comunque trovato in Libia «un rinnovato scopo e una [rinnovata] determinazione nel rispondere» alle crisi oltremare<sup>31</sup>.

L'altro punto di vista, quello più critico, ha visto in *Unified Protector* una nuova fonte di attrito tra Europa e America. Anche un

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> I.H. Daalder - J. Stavridis, *NATO'S Victory in Libya. The Right Way to Run an Intervention*, "Foreign Affairs", vol. 91 (2012), n. 2, pp. 2-7. Una simile opinione era già stata espressa anche da Rasmussen in *NATO after Lybia*, "Foreign Affairs", vol. 90 (2011), n. 4, pp. 1-5.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> J. Shaheen, *The Alliance Gathers. What NATO Should and Shouldn't Do in Chicago*, "Foreign Affairs", 17.5.2012, all'indirizzo Internet: http://www.foreignaffairs.com/articles/137643/jeanne-shaheen/the-alliance-gathers.

think tank atlantista come è l'American Enterprise Institute si è mostrato assai scettico sul "successo" della NATO, notando anzi che la Libia ha fatto nuovamente emergere, in modo ancor più preoccupante vista la prossimità geografica della crisi al Vecchio Continente, lo squilibrio di risorse e mezzi tra le due sponde dell'Atlantico a livello sia militare che politico. L'Alleanza, posta di fronte alla prospettiva di un impegno prolungato, come d'altronde sono gli interventi in aree di crisi dove è assente una solida infrastruttura statuale in grado di assorbire le scosse di assestamento a seguito dei cambi di regime, secondo l'AEI avrebbe palesato una preoccupante «declinante capacità» nel condurre con successo le missioni oltremare. La NATO, continuava l'AEI, perennemente nel limbo che la separa tra l'essere un'organizzazione di difesa e una di sicurezza, sì rimaneva, in primis per tradizione, in grado di «kick in the door», ma non era ancora capace di sostenere compiutamente una campagna "fuori area", e i maggiori colpevoli erano gli europei e la loro scarsezza di risorse. Difficoltà in Afghanistan più difficoltà in Libia, quindi, con la spada di Damocle dei tagli alla spesa militare. Su queste basi, l'AEI concludeva che i membri dell'Alleanza erano chiamati quanto prima a «resuscitare una visione condivisa della sicurezza». Altrimenti sarebbe risultato «impossibile» per la NATO, preda di una cronica «atrofia», continuare a essere «l'alleanza militare di maggior successo della storia»<sup>32</sup>.

Senza approfondire la corposa letteratura critica pubblicata sull'intervento libico, tematica tra l'altro su cui ci si è già soffermati in questa sede nel 2012<sup>33</sup>, è indicativo che la prestigiosa Università di Harvard si unisse al dibattito finanziando e diffondendo un *paper* dal titolo: «Lezioni dalla Libia: come non intervenire». «Se la Libia è stata un 'modello di intervento'», ha sostenuto l'autore Alan Kuperman, «allora è stato un modello di fallimento»<sup>34</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> G.J. Schmitt - P. Keller, *Revitalizing the Atlantic Alliance*, Washington, 17.5.2012, all'indirizzo Internet: https://www.aei.org/publication/revitalizing-the-atlantic-alliance.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Cfr. Atti del Convegno "La NATO e il 'Mediterraneo allargato': Primavera araba, intervento in Libia, partnerships", Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, 3.5.2012, "Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche", vol. 2 (2012), n. 4, pp. 10-107.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> A.J. Kuperman, Lessons from Libya: How Not to Intervene, Cambridge, MA, 2013, all'indirizzo Internet: http://belfercenter.ksg.harv-ard.edu/publication/23387/lessons\_from\_libya.html. La medesima tesi è stata recentemente ribadita in Id., Obama's Libya Debacle. How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure, "Foreign Affairs", vol. 94 (2015), n. 2, pp. 66-77.

Negli anni del primo mandato di Obama, il dibattito statunitense è insomma gravitato intorno all'idea che l'out of area restasse una competenza prioritaria per la NATO 3.0. Una riflessione che ha comunque risentito dell'andamento altalenante della missione in Afghanistan e delle conseguenze infelici di *Unified Protector*, nonché della rinnovata importanza geopolitica dell'Asia-Pacifico nella grand strategy di Washington e delle difficoltà sempre più profonde generate dai tagli alla spesa militare nel contesto transatlantico. Ulteriore prova in quel momento storico della resilienza del "fuori area" per l'Alleanza fu la tavola rotonda organizzata dal prestigioso Council on Foreign Relations nel 2012, alla vigilia del vertice di Chicago, dal significativo titolo «Come la NATO può rimanere rilevante» nel Ventunesimo secolo, in cui l'epicentro della discussione ha riguardato in via pressoché esclusiva gli strumenti, sia diplomatici che militari, che la NATO avrebbe dovuto far propri per assolvere ai compiti oltremare. Nessuno dei partecipanti mise così in discussione l'importanza dell'evoluzione della NATO nel post-Guerra Fredda<sup>35</sup>.

Persino Brent Scowcroft, già Consigliere per la Sicurezza Nazionale e nome di assoluto rilievo per l'*intellighenzia* statunitense, in una *lecture* organizzata nell'aprile 2012 dall'*Atlantic Council* sostenne la necessità della NATO di continuare a rivolgersi "fuori area", in particolare nel Grande Medio Oriente, mantenendo una stretta coordinazione con gli attori regionali e, in caso di intervento militare, sotto mandato del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Interventi, questi, che sarebbero dovuti rimanere occasionali senza perseguire l'ambizione dettata dagli ambigui (e controversi) imperativi del principio *Responsibility to Protect*, che politicamente, a suo giudizio, avrebbero sottoposto la NATO, non più vigorosa come ai tempi del conflitto bipolare, a compiti eccessivi per le sue risorse<sup>36</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Council on Foreign Relations, *How NATO Can Remain Relevant*, Chicago, 17.5.2012, all'indirizzo Internet: http://www.cfr.org/nato/nato-can-remain-relevant/p28292.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> J. Joyner, *Scowcroft: NATO Future as UN Security Force*, Washington, DC, 4.4.2012, all'indirizzo Internet: http://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/scowcroft-nato-future-as-un-security-force.

#### Il game changer ucraino e il ritorno all'Europa

Il 2014 ha mischiato le carte del dibattito statunitense. La crisi ucraina e, in particolar modo, l'annessione della Crimea alla Russia hanno riacceso la discussione sulla centralità dell'Europa e sul ruolo della NATO nella grand strategy americana. Per l'opinione pubblica statunitense, l'Europa e la NATO sono rapidamente tornate a costituire un'imprescindibile pietra angolare della propria sicurezza riguadagnando le posizioni perse durante il primo mandato di Obama. Stando ad un recente rilevamento del *Chicago Council on Global Affairs*, il gradimento degli americani verso l'Alleanza Atlantica ha raggiunto nel 2014 un nuovo apice dopo quarant'anni<sup>37</sup>: il 78% ritiene che gli Stati Uniti debbano mantenere e soprattutto aumentare l'attuale impegno per la difesa dell'Europa a differenza del 19% che continua a spingere per il ritiro. Invertendo il precedente trend, la maggioranza, il 55%, pensa ora che sia l'Europa a costituire la regione più importante per gli interessi del Paese, una percentuale superiore all'Asia-Pacifico, fermatasi al 44%<sup>38</sup>.

Quanto sta accadendo nell'Europa dell'Est non solo ha dunque posto in secondo piano il ruolo della NATO in Afghanistan, ma ha pure rimesso in discussione l'assoluta priorità del *pivot to Asia*. Walter Russell Mead, altra voce di grande rilievo nel dibattito statunitense, in una *lecture* del marzo 2015 tenutasi presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, si è soffermato sulla necessità dell'America di tornare a coltivare il legame transatlantico sulla base di un rinnovato *pivot to Europe*<sup>39</sup>: recuperando quanto già affermato da Brzezinski nel 2009, Mead ha sottolineato che il pilastro transatlantico, elemento portante dell'attuale sistema internazionale e rappresentazione del maggior successo di sempre della politica estera americana

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> I. Daalder, *American Public Opinion on NATO*, Chicago, 2.9.2014, all'indirizzo Internet: http://www.thechicagocouncil.org/blog-entry/american-public-opinion-nato.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Nel 1990 le percentuali erano rispettivamente il 60 e 27%, mentre l'indomani degli attentati dell'11 settembre si attestavano al 76 e al 17%. (D. Smeltz - I.H. Daalder - C. Kafura, *Foreign Policy in the Age of Retrenchment. Results of the 2014 Chicago Council Survey of American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago, IL, 2014, pp. 32-33).

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> La *lecture* è stata intitolata *America's Pivot to Europe. Should the US Be Focusing More on Europe?* e si è tenuta presso l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) il 10 marzo 2015 (http://www.ispionline.it/en/events/event/americas-pivot-europe-should-us-be-focusing-more-europe).

– ossia la pacificazione dell'Europa – costituisce un fattore di stabilità internazionale in grado di influenzare le dinamiche geopolitiche di altre regioni ben più distanti, a partire proprio dall'Asia e dalle numerose contese territoriali che l'attraversano. Una prospettiva che pare condivisa anche dall'attuale Segretario di Stato, John Kerry, che si è mostrato molto più attento alle tematiche transatlantiche rispetto al suo predecessore effettuando, ad esempio, frequenti visite nelle capitali del Vecchio Continente<sup>40</sup>.

Dal canto suo, la NATO, dopo il vertice di Newport, pare orientata a tornare sui suoi passi, riscoprendo le funzioni di deterrenza a discapito del "fuori area". L'opinione pubblica americana sostiene tale indirizzo, secondo quanto rilevato dal *German Marshall Fund*. Nel 2010, alla domanda se la NATO avrebbe dovuto agire fuori area, il 77% dei cittadini statunitensi rispondeva di sì, mentre solo il 21% si diceva contrario. I rapporti si sono invertiti nel 2014. Oggi la maggioranza, il 59%, pensa che la NATO, per la sua storia e per le sue risorse, debba tornare a concentrarsi sulla difesa territoriale dell'Europa<sup>41</sup>. D'altro canto, secondo un recente sondaggio *Gallup*, non è più la Cina né l'Iran il principale Stato nemico di Washington, bensì la Russia<sup>42</sup>.

Il secondo mandato di Obama ha riportato concretamente gli Stati Uniti nel Vecchio Continente. Non solo in termini politico-economici, con l'annuncio nel gennaio 2013 dell'avvio delle trattative per l'ambiziosa area di libero scambio (il Partenariato Transatlantico per il Commercio e gli Investimenti), ma a partire dal 2014 anche strategici. Tra il 2014 e il 2015 Washington ha infatti annunciato due piani, lo European Reassurance Initiative e lo European Infrastructure Consolidation, cui si somma l'operazione militare nell'Est Europa chiamata significativamente Atlantic Resolve, che hanno interrotto il processo di disimpegno strategico dal continente che la prima amministrazione Obama era orientata a portare avanti in favore del

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> G. Rachman, *Obamás Asia policy is distracted and ambiguous*, "Financial Times", 21.4.2014.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Cfr. i *Transatlantic Trends* del 2010 e del 2014 elaborati dal *German Marshall Fund of the United States* all'indirizzo Internet: http://trends.gmfus.org/transatlantic-trends.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> J.M. Jones, *Americans See China's Economic Power as Diminished Threat*, 26.2.2015, all'indirizzo Internet: http://www.gallup.com/poll/181733/americans-china-economic-power-diminished-threat.aspx.

*re-engagement* asiatico<sup>43</sup>. Riorganizzando le risorse e le infrastrutture ed annunciando nuove iniziative militari per rassicurare i Paesi dell'Europa centro-orientale, l'America, pur in un'ottica di contenimento dei costi, ha rimesso piede sul territorio europeo a sostegno dell'ala est dell'Alleanza e, con lei, della difesa territoriale.

Le due National Security Strategy pubblicate dall'amministrazione Obama nel 2010 e nel 2015 chiariscono ulteriormente quanto il ruolo della NATO nella politica estera statunitense sia velocemente mutato. Cinque anni fa, la Casa Bianca sottolineava la necessità di «rivitalizzare e riformare» la NATO per permetterle di affrontare con efficacia «l'ampio spettro delle minacce del Ventunesimo secolo»<sup>44</sup>, ovviamente con implicito riferimento all'instabilità degli Stati falliti e al terrorismo internazionale. Al contrario quella del 2015, affermando di aver «rinnovato le ... alleanze dall'Europa all'Asia» e quindi equiparando i due teatri, si è soffermata con enfasi sull'«aggressione della Russia in Ucraina» e ha chiarito che il quadro della sicurezza dell'Europa, a differenza del 2010, è in forte mutamento e che la stabilità europea non può più essere data per scontata («taken for granted»), con le ovvie implicazioni politiche e strategiche<sup>45</sup>. Dalla nuova National Security Strategy emerge inoltre come il Grande Medio Oriente sia un teatro centrale per la politica estera americana, soprattutto il Mashreg, ma complessivamente secondario per la NATO come organizzazione militare.

La crisi ucraina ha, con modalità reattive, spinto da un lato gli Stati Uniti a rivedere il ruolo della NATO e dall'altro, in parallelo, ha dato vita a una profonda riflessione, *in primis* tra gli intellettuali, sulla *ratio* dell'allargamento a Est dell'Alleanza e sull'opportunità di proseguire sulla medesima strada in futuro. Sono affiorate, in proposito, due principali correnti di pensiero. La prima, che potrebbe definirsi "espansionista", si rifa ad una tradizione politica e a un retaggio

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Sull'ERI e l'EIC, mi permetto di rinviare a D. Borsani, *Gli americani faranno a meno di alcune basi militari in Europa*, "ISPI Commentary", Milano, 12.1.2015, all'indirizzo Internet: http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/gli-americani-faranno-meno-di-alcune-basi-militari-europa-12004. Da segnalare, inoltre, le voci che si rincorrono provenienti dagli Stati Uniti per cui il Pentagono sarebbe in procinto di dispiegare ulteriori mezzi pesanti e circa cinquemila soldati aggiuntivi nell'Est Europa «per scoraggiare un'aggressione russa». Cfr. *Tank e armi pesanti Usa nell'Est Europa*, "Corriere della Sera", 14.6.2015.

<sup>44</sup> US National Security Strategy, Washington, DC, 2010, pp. 41-42.

<sup>45</sup> US National Security Strategy, Washington, DC, 2015, p. I e p. 25.

culturale radicati al di là dell'Atlantico, ovvero quell'eccezionalismo universalista fondato sull'idea di libertà e di diversità dell'America, «il convincimento, cioè, che sia compito e destino degli Stati Uniti intervenire per plasmare, e possibilmente trasformare, l'ordine internazionale in accordo con i propri principi, valori e interessi»<sup>46</sup>. Un eccezionalismo idealista e fortemente ideologico che, dopo il crollo del Muro di Berlino, ha conosciuto una nuova fioritura negli anni delle amministrazioni di Clinton e di Bush figlio.

Tra gli esponenti più noti di tale corrente c'è John Bolton, già Rappresentante Permanente USA all'ONU tra il 2005 e il 2006, che ha sostenuto e sostiene l'urgenza di includere nella NATO i Paesi ex satelliti sovietici. La tesi perorata si basa sull'assunto che l'equilibrio di potenza sia una mera illusione teorica e perciò l'allargamento dell'Alleanza e, con lei, della sfera d'influenza statunitense rappresentino due fattori di stabilizzazione imprescindibili per «prevenire» conflitti come le due guerre mondiali del XX secolo. «Nel lungo periodo», ha scritto Bolton, «l'unica strategia» che permetterebbe di non versare nuovo «sangue americano» in Europa garantendo al contempo la sicurezza dell'Occidente e di altri Paesi come l'Ucraina o la Georgia consisterebbe nell'allargamento dell'Alleanza verso Est. L'espansione a Est, che così si lega alla difesa territoriale, è perciò la ragione per cui la «NATO è ancora la risposta» ai problemi della sicurezza euro-atlantica<sup>47</sup>. Tra i fautori dell'allargamento troviamo anche, forse sorprendentemente vista la nomea di pensatore realistico, Brzezinski. «Non penso», dichiarò nell'anno dell'avvicendamento tra Bush e Obama, «che l'espansione della NATO sia stata un elemento di disturbo» per l'Europa e la Russia, «anzi l'opposto». L'Ucraina, osservava, era un ulteriore test per l'Alleanza: includere Kiev tra i membri, secondo Brzezinski, significava aumentare le *chance* di calamitare Mosca all'interno della sfera occidentale accogliendola magari in futuro nella NATO come Stato membro.

Scowcroft, capofila della corrente di pensiero più scettica, rispondeva a Brzezinski affermando che portare l'Ucraina nella NATO «sarebbe stato visto dai russi come un ulteriore tentativo di umiliarli»:

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> M. Del Pero, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2011*, Roma-Bari, 2011, pp. VII-VIII.

<sup>&</sup>lt;sup>47</sup> J. Bolton, *NATO is Still the Answer*, "The Weekly Standard", 5.5.2014, all'indirizzo Internet: http://www.weeklystandard.com/articles/nato-still-answer\_787373. html.

l'allargamento dell'Alleanza aveva già oltrepassato il limite con l'inclusione degli Stati baltici. «Spingere per la membership [ucraina]» avrebbe quindi causato solo «problemi» visto l'ancoraggio del Paese, in particolare della parte orientale, alla sfera d'influenza russa. Continuare a sostenere un inserimento a pieno titolo di Kiev nella NATO, in altre parole, significava irritare inutilmente l'Orso russo venendo meno ai principi basilari della *Realpolitik* con conseguenze imprevedibili<sup>48</sup>. D'altronde, già nel 1998, alla vigilia del primo allargamento verso Est, l'ideatore della strategia del contenimento dell'URSS, George Kennan, aveva profeticamente avvertito che l'espansione sarebbe stata un «tragico errore» commesso «a cuor leggero», un'azione che avrebbe fatto «rivoltare i Padri Fondatori nelle proprie tombe» per non dire della prevedibile irritazione del Cremlino<sup>49</sup>. Anche Henry Kissinger, nonostante nel 1997 avesse sostenuto l'inclusione nell'Alleanza di Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca per colmare il vuoto di potere nella Mitteleuropa<sup>50</sup>, si è mostrato contrario a un'ulteriore espansione della NATO che includa l'Ucraina, auspicando invece una "finlandizzazione" di questa come ponte tra Est e Ovest<sup>51</sup>. Oggi il dibattito americano sull'allargamento è chiaramente molto caldo. L'orientamento filo-statunitense della Georgia<sup>52</sup>, le intenzioni del Presidente ucraino, Petro Poroshenko, di indire un referendum per l'adesione di Kiev all'Alleanza Atlantica<sup>53</sup> e i segnali di interesse verso la NATO lanciati

<sup>&</sup>lt;sup>48</sup> Z. Brzezinski - B. Scowcroft, *America and the World. Conversations on the Future of American Foreign Policy*, New York, 2008, pp. 174-81.

<sup>&</sup>lt;sup>49</sup> Cit. in T. Friedman, *Now a Word from X*, "The New York Times", 2.5.1998.

<sup>&</sup>lt;sup>50</sup> Cfr. US Senate Committee on Foreign Relations, *The Debate on NATO Enlargement*, Washington, DC, 1998, all'indirizzo Internet: http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CHRG-105shrg46832/html/CHRG-105shrg46832.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>51</sup> H. Kissinger, *How the Ukraine Crisis Ends*, "The Washington Post", 5.3.2014.

<sup>&</sup>lt;sup>52</sup> In proposito si veda il dibattito sulle pagine di *The National Interest* ben sintetizzato dagli articoli di Doug Bandow, contrario, e di Luke Coffey, favorevole all'inclusione nell'Alleanza della Georgia: D. Bandow, *How the Transatlantic Alliance Makes America Less Secure*, "The National Interest", 9.9.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/feature/how-the-transatlantic-alliance-makes-america-less-secure-11230; L. Coffey, *Keep Georgia on the Path to NATO*, "The National Interest", 4.9.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/feature/keep-georgia-the-path-nato-11194.

<sup>&</sup>lt;sup>53</sup> Il Presidente ucraino Poroshenko: referendum sull'adesione alla Nato, "Corriere della Sera", 23.4.2015.

da Stati tendenzialmente neutralisti, come la Svezia e la Finlandia, non hanno fatto altro che stimolarlo<sup>54</sup>.

#### Quali prospettive per l'Alleanza?

«La crisi ucraina», si è domandata la rivista americana *The National Interest*, «potrebbe riavviare la NATO»? In altre parole, l'Alleanza Atlantica, spostando il *focus* dall'*out of area* alla deterrenza con l'annesso ritorno degli Stati Uniti in Europa, può essere considerata *back in business*? Per Walt, «la NATO deve a Putin un grosso grazie»<sup>55</sup>, ma la risposta non è unanime.

La crisi ucraina, secondo l'opinione di Erik Brattberg del McCain Institute for International Leadership di Washington, centro studi fondato dall'influente Senatore John McCain, può rappresentare una consistente spinta per rinvigorire l'Alleanza «nel breve termine, ma non ci sono garanzie che gli effetti dureranno» nel tempo. Sul lungo periodo, infatti, non pare che la sfida della «declinante Russia» – cui comunque serve dare una risposta chiara – sia in grado di minare l'egemonia americana, sia europea e a maggior ragione globale, quanto quella posta dall'«ascendente Cina», ancora in bilico tra lo *status* di opportunità, di sfida e di minaccia. A ciò si aggiunga che le rivendicazioni di Mosca non paiono sufficienti per mettere d'accordo gli interessi strategici dei Paesi NATO. Non si può d'altro canto pretendere che Italia e Francia, ad esempio, abbiano la stessa percezione della sicurezza di Polonia e Estonia. Alla vigilia dell'annessione della Crimea, osservava Brattberg, la NATO «stava ancora lottando per definire la sua nuova missione dopo un decennio di guerra in Afghanistan, ma oggi la risposta sembra piuttosto ovvia. Dopo la Crimea, il ruolo della NATO sarà molto simile a quello che aveva in passato: un deterrente verso l'aggressione russa degli alleati in Europa». Ma il dubbio che ciò basti è grande: «il ri-focalizzarsi sulla difesa territoriale dell'Europa è sufficiente per mantenere la NATO rilevante a livello globale», a cominciare dall'arco di crisi mediorientale la cui instabilità è legata a

<sup>&</sup>lt;sup>54</sup> P. Giraudo, *Why Finland and Sweden Should Not Join NATO*, "The National Interest", 17.7.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/why-finland-sweden-should-not-join-nato-10901.

<sup>&</sup>lt;sup>55</sup> S. Walt, NATO Owes Putin a Big Thank-You, "Foreign Policy", 4.9.2014, all'indirizzo Internet: http://foreignpolicy.com/2014/09/04/nato-owes-putin-a-big-thank-you.

doppio filo con la sicurezza dell'Occidente? «Di certo», concludeva Brattberg, «tenere sotto controllo la Russia sarà una questione chiave per la NATO più si andrà avanti, ma non può essere "tutto e la fine di tutto" per l'alleanza» visto che «l'attenzione deve essere diretta anche ad altre questioni e regioni» come, appunto, il Grande Medio Oriente, ossia una regione, come già aveva ricordato nel 2009 la *RAND Corporation*, che non può essere considerata irrilevante per la sicurezza euro-atlantica. Se ce ne fosse stato ulteriore bisogno, l'avanzata dello Stato Islamico prima in Iraq e in Siria, poi in Libia e Tunisia lo ha ricordato. E lo ha ricordato anche a Obama: lo Stato Islamico, ha dichiarato, «è una grave minaccia per tutti [i Paesi occidentali] e nella NATO c'è una grande convinzione che è l'ora di agire» 7.

Certo, oggi, viste anzitutto le croniche difficoltà afgane, è difficile parlare di una NATO gendarme du monde. Ciò comunque non toglie che vi sia una rilevante parte di studiosi, a cominciare proprio dagli Stati Uniti, che ritiene poco lungimirante confinare l'Alleanza all'area euro-atlantica negandole l'evoluzione post-Guerra Fredda. Un'evoluzione che, seppur talvolta contraddittoria, ha rispecchiato – e rispecchia ancora – il mutare del sistema internazionale. Stephen Larrabee e Peter Wilson, sulle pagine di *The National Interest*, hanno voluto quindi rammentarlo all'opinione pubblica e alle *élite* statunitensi: pur al cospetto della crisi ucraina, hanno scritto, la «NATO ha bisogno di una strategia meridionale». L'Alleanza deve sì «continuare a monitorare» le ambizioni della Russia, ma ciò non può né deve essere una giustificazione per dedicare «poca attenzione» al fianco Sud. «Oggi», infatti, hanno affermato i due autori, è «nel Mediterraneo, in Medio Oriente e nel Golfo» che si concentrano «le nuove sfide», non da ultima quella posta dallo Stato Islamico, che presto potrebbero diventare – e forse già lo sono – minacce ben più pressanti delle rivendicazioni di un proprio spazio vitale da parte di Mosca. Perciò, concludevano, «se la NATO vuole evitare di diventare strategicamente

<sup>&</sup>lt;sup>56</sup> E. Brattberg, *Could the Ukraine Crisis Reboot NATO?*, "The National Interest", 20.4.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/feature/could-the-ukraine-crisis-reboot-nato-10279.

<sup>&</sup>lt;sup>57</sup> Obama: «Coalizione contro Isis. È ora di agire per distruggerli», "Corriere della Sera", 5.9.2014.

irrilevante, deve dare una crescente attenzione alle minacce» provenienti dal Grande Medio Oriente<sup>58</sup>.

L'Alleanza Atlantica, disse nel 1992 il Senatore americano Richard Lugar, sarebbe dovuta andare *out of area* o sarebbe finita *out of business*<sup>59</sup>. Rielaborando l'espressione, Mark Thompson sul *Time* ha recentemente risposto che la NATO dovrebbe invece tornare *back in area* per rimettersi finalmente *back in business*<sup>60</sup>. Come conciliare le esigenze del fianco Est dell'Alleanza con quelle del fianco Sud si profila insomma come il nuovo orizzonte del dibattito americano (ma non solo). E sarà nondimeno una sfida centrale per il successore di Obama, sia esso un Repubblicano o un Democratico, che sin dall'imminente campagna elettorale avrà tra i suoi principali (e gravosi) compiti quello di rispondere alla madre di tutte le domande per il futuro della NATO, ovvero se gli Stati Uniti siano ancora o meno – con convinzione – una potenza atlantica.

<sup>&</sup>lt;sup>58</sup> E.S. Larrabee - P.A. Wilson, *NATO Needs a Southern Strategy*, "The National Interest", 27.1.2014, all'indirizzo Internet: http://nationalinterest.org/commentary/nato-needs-southern-strategy-9769.

<sup>&</sup>lt;sup>59</sup> Cit. in J. Medcalf, *Going Global or Going Nowhere? NATO's Role in Contemporary International Security*, Bern, 2008, p. 67.

<sup>&</sup>lt;sup>60</sup> M. Thompson, *NATO's Back in Business, Thanks to Russia's Threat to Ukraine*, "Time", 16.4.2014. Thompson ha fatto da cassa di risonanza all'*op-ed* del Presidente estone, Toomas Hendrik Ilves, pubblicato poco prima dal *Washington Post* (T.H. Ilves, *The United States and Europe Need a New Rulebook for Russia*, "The Washington Post", 27.3.2014).

### La NATO e la sfida della Russia

## di Anton Giulio de' Robertis

**Abstract** – The section discusses the new challenge posed by Russia and the possibility that NATO will get back to a more traditional strategy. The author sees a likeness between the German situation in 1919 and Russian one in 1991. Both people had their compatriots in others countries, both countries suffered from a huge inflation and their military class did not accept the defeat. Moreover, another and most important likeness needs to be highlighted: Germany surrendered but hoped that Wilson's Fourteen Points would be followed, which did not happen; at the end of the Cold War, the situation was somehow similar. Indeed, Bush and Gorbachev tried to create a New International Order, which meant a coordination between the two Super Powers, but this cooperation was opposed by different influent members of the American leadership. The situation worsened during Clinton's Presidency and after the dissolution of the Soviet Union. President Clinton chose the "democratic enlargement" in the Eastern Europe and accepted new members in NATO. Additionally, after the peacekeeping mission in Somalia, he decided to take part in other international missions only when the national interest was affected. From that moment, the expression "national interests" was used to justify all the actions in international politics, which opened a new period of instability and recalled old fears.

Questa sessione – centrata sulla sfida della Russia – affronta un aspetto essenziale del tema generale del convegno che ipotizza, sia pure in maniera dubitativa, un ritorno della NATO a una strategia e un impegno pregressi. In questa prospettiva mi sembra essenziale ricordare come l'obiettivo iniziale dell'Alleanza fosse quello di garantire la stabilità dell'area atlantica, impegno che è stato ripetutamente riconfermato nei successivi Concetti Strategici adottati dopo la fine della Guerra Fredda. Non vorrei dover precisare dopo la fine della Prima Guerra Fredda.

Se l'Alleanza vuole rimanere fedele alle sue impostazioni iniziali deve – a mio avviso – prendere atto del fatto che la Storia, se non si ripete, fa però molte rime e che una rima assai significativa è quella costituita dalla Russia del 1991 rispetto alla Germania del 1919, con un'evidente dissonante consonanza anche nelle date.

Vi sono – a mio avviso – quattro caratteri della Germania del 1919 che ricorrono nella Russia degli anni Novanta, all'indomani della dissoluzione dell'Unione Sovietica proclamata da Eltsin, Presidente della Federazione Russa nel dicembre 1991.

Innanzitutto la creazione di sacche territoriali popolate da milioni di tedeschi che venivano improvvisamente a trovarsi al di fuori di quella che consideravano la loro patria per effetto delle decisioni sanzionatorie nei confronti del nemico sconfitto adottate a Versailles dalle Potenze vincitrici della Prima guerra mondiale. Qualcosa di simile avveniva alla fine del 1991 non per l'imposizione di una controparte prevalente, come era avvenuto nel 1919, ma per effetto della dissoluzione dell'Unione Sovietica decisa a Brest Litovsk su iniziativa di Boris Eltsin, Presidente della componente russa dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche. Analogamente a quanto era avvenuto per i tedeschi nel 1919, milioni di russi, residenti nei territori delle altre repubbliche dell'Unione, vedevano i confini amministrativi che li separavano dalla Federazione Russa trasformarsi in frontiere statuali, che diventavano ben presto rigide e immodificabili anche per l'immediato riconoscimento, che si affrettavano a farne i Paesi occidentali, ponendosi come incontrovertibile espressione della comunità internazionale e custodi di una legittimità che – a mio avviso – andrebbe piuttosto definita come legalità.

In secondo luogo il radicale sovvertimento delle normali ragioni di scambio e di interazione sociale provocato in Germania dallo scatenamento di un'inflazione galoppante, effetto anche dell'innovativa imposizione delle riparazioni decisa dalle Potenze vincitrici a Versailles. Pur in assenza di oneri finanziari nei confronti di un avversario prevalente in Russia, lo sconvolgimento dei pur faticosi meccanismi produttivi e distributivi del sistema comunista provocava un'inflazione altrettanto galoppante di quella della Germania di Weimar e la creazione della nuova classe degli oligarchi, operatori economici improvvisati, capaci però di acquisire con limitato impegno finanziario il controllo dei grandi complessi industriali di proprietà statale, entrati in crisi insieme a tutto il sistema di gestione comunista.

Vi è poi l'attitudine risentita degli ambienti militari, che pur senza aver subito una sconfitta, venivano a trovarsi in una condizione di degrado sia per quanto riguardava le loro retribuzioni sia per l'insufficiente manutenzione dei loro appartati e per il loro mancato ammodernamento. Umore anche questo non dissimile da quello diffuso negli ambienti militari tedeschi degli anni Venti, orgogliosi del fatto che, pur sotto la pressione delle soverchianti forze fresche americane, erano riusciti a tenere il fronte che, pur arretrando, non si era spezzato.

Ma l'affinità a mio avviso più significativa fra la Germania del 1919 e la Russia del 1991 è quella relativa alle condizioni in base alle quali si era arrivati alla cessazione della conflittualità. È ben noto che la resa della Germania guglielmina era avvenuta sulla base dell'intesa che alla resa sarebbe seguita una pace le cui clausole si sarebbero uniformate ai Quattordici punti della dichiarazione resa dal Presidente degli Stati Uniti Wilson nel suo discorso del gennaio 1918. È ben noto che questa promessa non fu mantenuta e altrettanto nota è la polemica storiografica che investì la pace di Versailles considerata da molti studiosi la vera causa della Seconda guerra mondiale per effetto delle sue clausole; le quali nel loro intento punitivo nei confronti della Germania, avevano finito per violare gli stessi principi "democratici" di cui le potenze dell'Intesa si dicevano portatrici.

Qualcosa di assai simile è avvenuto – a mio avviso – nella fase conclusiva della Guerra Fredda e non mi riferisco alla discussa promessa di non espansione della NATO, che sarebbe stata fatta a Gorbaciov quale contropartita della sua accettazione della riunificazione della Germania. Nei colloqui del Presidente degli Stati Uniti, George H.W. Bush con Gorbaciov che portarono alla fine della Guerra Fredda vi è un passaggio essenziale riportato dallo stesso Bush nel volume di memorie scritto a quattro mani con il suo Consigliere per la Sicurezza Nazionale Brent Scowcroft. Un passaggio che evoca il ricorrere di una situazione assai simile alla promessa della pace secondo i Quattordici punti di Wilson fatta al momento della resa dell'esercito imperiale germanico del 1918.

Nel settembre del 1990, in piena crisi per l'occupazione del Kuwait da parte dell'Iraq di Saddam Hussein, Bush si recava a Helsinki per incontrare Gorbaciov, anch'egli fortemente critico dell'iniziativa irachena, ma tuttavia perplesso per lo spiegamento di forze americane nel Golfo, avvenuto senza alcuna preventiva consultazione. L'incontro avveniva mentre era in fase di conclusione il processo diplomatico che avrebbe potato alla riunificazione della Germania nell'ottobre successivo e mentre il sistema di alleanze/influenze dell'URSS sull'Europa centro-orientale si andava sfaldando con l'eliminazione di tutti regimi comunisti della regione.

Come risulta dalle memorie, l'obiettivo dell'incontro era quello di convincere Gorbaciov che il miglior modo di creare un nuovo ordine internazionale di cooperazione sovietico-americana contro l'aggressione era quello di opporre all'iniziativa irachena una forte risposta, che avrebbe avuto una grossa influenza sul futuro della pace mondiale. Nella capitale finlandese l'instaurazione di un nuovo ordine internazionale era l'argomento di partenza con cui Presidente americano apriva il colloquio con il suo omologo russo nell'intento di ottenerne una piena adesione all'ipotesi di un intervento militare contro le forze irachene che occupavano il Kuwait, qualora non si fosse riusciti a ottenerne il ritiro attraverso le pressioni diplomatiche. «Io voglio lavorare con te come equal partner nell'affrontare questa questione. Voglio ritornare dal popolo americano domani notte per chiudere il libro della guerra fredda e offrirgli la visione di un nuovo ordine mondiale in cui noi coopereremo». Gorbaciov concordava sul fatto che si trovavano di fronte a una fase di transizione per il sistema mondiale e per un nuovo tipo di rapporti fra i loro due Paesi. La soluzione della crisi in corso era essenziale, perché senza di essa il nuovo ordine non sarebbe nato. Si diceva pertanto d'accordo con quanto il suo interlocutore proponeva aggiungendo che il suo Paese si era assunto dei gravi oneri negli ultimi tempi, ma lui aveva consentito a quei sacrifici perché opporsi a quanto andava avvenendo avrebbe significato agire secondo l'old thinking quando invece era essenziale continuare sulla strada del *new thinking*, perché solo così sarebbe stato possibile arrivare all'instaurazione del New International Order cui ambedue erano impegnati.

Queste osservazioni di Bush e di Gorbaciov richiamano a distanza di tempo Wilson e la sua visione. Che cos'era, infatti, il nuovo ordine internazionale dei due Presidenti a Helsinki, anche alla luce del discorso che Gorbaciov aveva fatto all'ONU nel dicembre del 1988, se non quel sistema invocato da Wilson nel gennaio del 1918, quando affermava la necessità che tutti gli Stati membri del sistema internazionale adottassero una politica volta all'individuazione e all'attuazione del loro *common interest*, abbandonando la tradizionale linea di tutela egoistica dell'interesse nazionale individuale. Ciò li avrebbe condotti a vivere la propria vita sotto una protezione comune all'interno del nuovo sistema di sicurezza collettiva.

Questa conversazione dei due *leader* è – a mio avviso – molto importante perché evidenzia la logica del processo che ha portato alla fine della Guerra Fredda insieme alla dissoluzione dell'influenza

sovietica sull'Europa centro-orientale. La *ratio* dell'intesa raggiunta a Helsinki è stata, in un certo senso, lo scambio fra la rinuncia alle posizioni sovietiche del passato con la modifica concordata delle regole del sistema internazionale: la creazione del nuovo ordine internazionale che comportava la sostituzione del *common interest* di Wilson all'interesse nazionale individuale come la fondamentale priorità della politica estera e di sicurezza di ogni Stato.

Al suo ritorno a Washington, l'11 settembre, Bush faceva un importante discorso al Congresso e affermava che ci si trovava in un momento «unico e straordinario». La crisi nel Golfo Persico, nonostante la sua gravità, «offriva la rara opportunità di avanzare verso uno storico periodo di cooperazione». «Un nuovo mondo ... [stava] lottando per nascere, un mondo molto diverso da quello conosciuto fino a quel momento. Un mondo in cui l'osservanza del diritto avrebbe soppiantato la legge della giungla». Questa era la visione che aveva condiviso con il Presidente Gorbaciov a Helsinki.

Subito dopo la riunificazione della Germania, nel novembre successivo, l'adozione della Risoluzione n. 678 del Consiglio di Sicurezza ONU apriva, secondo il parere di Brent Scowcroft, una nuova era in cui l'attuazione del programma del nuovo ordine internazionale sembrava raggiunta e, infatti, questo stretto collaboratore di Bush scrive nelle sue memorie che vi era stato come uno spartiacque nella Storia. L'operazione Desert Storm liberava rapidamente il Kuwait dall'occupazione irachena, all'inizio del nuovo anno. L'estate successiva, nel mese di luglio, Bush firmava a Mosca il primo trattato START portando a fruttuose conclusioni dialogo con Mosca anche sul piano del controllo degli armamenti. Rimanendo coerente con i principi sul nuovo ordine concordato con Gorbaciov e cercava anche di sostenere la sua lotta contro il secessionismo che si stava sviluppando tra le repubbliche dell'Unione. Si recava a Kiev dove faceva un discorso in cui suggerendo l'autonomia per l'Ucraina, al posto dell'indipendenza rivendicata nelle assemblee che si andavano tenendo in quei giorni nel Paese.

Così facendo ignorava, però, la costante preoccupazione degli ambienti americani tradizionalmente responsabili della sicurezza del Paese per l'affievolimento di qualsiasi potere in grado contrastare, anche solo potenzialmente, gli Stati Uniti. Veniva quindi pesantemente attaccato da alcuni *media*, che arrivavano a definire le sue affermazioni *Chicken Kiev speech*. Questo sostegno a Gorbaciov si rivelava comunque inefficace anche a causa del fallito colpo di Stato dell'agosto successivo e per

le seguenti dichiarazioni di indipendenza da parte delle repubbliche costitutive dell'URSS. Alla fine dell'anno, la dissoluzione dell'Unione Sovietica si compiva e il *leader* della Federazione Russa, già principale repubblica costituente dell'ex Unione Sovietica, era Eltsin.

Il nuovo Presidente russo cercava di adottare una politica di piena coerenza con i principi del nuovo ordine internazionale plasmato da Bush e Gorbaciov, ma il problema era che entrambi gli autori di questa politica scomparivano. Gorbaciov per la dissoluzione dell'URSS, Bush con la mancata rielezione. Il nuovo Presidente americano, il democratico Bill Clinton, non adottava il concetto di nuovo ordine internazionale di Bush, piuttosto cercava di trovare un proprio slogan originale ed efficace e a questo fine arrivava a lanciare una sorta di lotteria tra i suoi aiutanti, promettendo un premio quello che era stato in grado di suggerire una formula efficace come il containement di Kennan. Questa gara veniva definita da Kennan sweepstake. Come era facilmente prevedibile, l'originalità di Kennan si rivelava troppo difficile da emulare e alla fine Clinton sceglieva democratic enlargement, prefigurando già così la scelta di allargamento della NATO. Infatti, in poche settimane, nel corso di una visita a Praga nell'inverno del 1993, dichiarava pubblicamente il suo programma di ingrandire la NATO, ammettendovi i Paesi dell'Europa centrale. Ignorava così l'accettazione fatta dal suo predecessore della richiesta di Gorbaciov che l'espansione della NATO alla Germania orientale fosse l'ultima avanzata verso Est dell'Alleanza. Ma questo non era l'unica deviazione dalle intese raggiunte tra Bush e Gorbaciov nei momenti della fine della Guerra Fredda.

Un'altra – di gran lunga più importante – si produceva nel marzo 1994, in seguito al sostanziale fallimento di un'operazione di peacekeeping in Somalia e alla diffusione nell'opinione pubblica americana – ancora legata al principio delle "zero perdite" – di un'ampia critica per questo tipo di impegno dei propri soldati in aree remote. Al fine di avere la meglio su questi stati d'animo, Clinton, nel marzo del 1994, emanava la Direttiva 25, in cui affermava che la sua amministrazione avrebbe continuato a effettuare le operazioni di mantenimento della pace tutte le volte che la avesse richiesto l'interesse nazionale del Paese. Fino a quel momento il concetto di interesse nazionale non era stato menzionato, con tanto rilievo, nelle dichiarazioni dei leader occidentali e, infatti, chi scrive, qualche anno fa, a una conferenza all'Università Cattolica osservava di avere l'impressione che i membri

della NATO si muovessero ormai più secondo una sorta di raison de bloc che secondo la tradizionale raison d'état.

Ma la menzione dell'interesse nazionale della Direttiva 25 provocava il risveglio di un vecchio fantasma, il fantasma della ragion di Stato e della politica di potenza delle Cancellerie europee dei secoli XVIII e XIX, che era stato esorcizzato dai lavacri di sangue della Prima guerra mondiale. Un conflitto talmente atroce da provocare il radicale rifiuto della guerra nell'opinione pubblica europea e occidentale, al punto che la Francia e gli Stati Uniti si accordarono per mettere la guerra fuori legge, con il ben noto accordo Briand-Kellogg.

Se nel 1939 la guerra si ripresentò in Europa, questo fu considerato l'effetto di un'aggressione di una Potenza – la Germania nazista – in un certo senso "fuori legge" e la resistenza a quell'aggressione non scalfi la determinazione della coalizione antinazista a considerare la guerra e il ricorso all'uso della forza nelle relazioni internazionali come inaccettabile. Si veda il preambolo della Carta delle Nazioni Unite. La memoria corta della classe politica occidentale e la sua noncuranza della storia ha fatto sì che il riferimento all'interesse nazionale diventasse un agevole strumento per l'acquisizione del consenso. Si produceva così un susseguirsi di dichiarazioni di leader occidentali che facevano riferimento all'interesse nazionale come alla *ratio* indiscutibile delle loro scelte politiche, rendendo questo concetto come una sorta di *mantra* atto a giustificare tutto quanto proposto. All'inizio del nuovo secolo, Robert Kagan, un autore assai ascoltato dall'amministrazione del "secondo Bush", esaltava la marzialità delle iniziative militari degli Stati Uniti proponendo esplicitamente la guerra quale strumento irrinunciabile dell'azione politica internazionale e deridendo come "venusiani" i Paesi europei non altrettanto propensi a cercare nelle misure militari la soluzione delle crisi.

La difficile riconciliabilità tra le politiche ispirate agli interessi nazionali e l'interesse comune proposto come fondamento del nuovo ordine internazionale nel 1917 è evidente. Così, tutta la ratio degli oneri e dei sacrifici assunti da Gorbaciov, al fine di essere coerente con il new thinking e con la prospettiva del nuovo ordine internazionale venivano meno. Purtroppo veniva anche meno l'impegno dei singoli Paesi atlantici per la stabilità e si assisteva così a un susseguirsi di iniziative, che al di là delle motivazioni addotte, si risolvevano, nei risultati, nella creazione di vaste zone di instabilità e di conflitto, atte a mettere a rischio anche la sicurezza dell'area atlantica.

Dopo aver ricordato questi passaggi – a mio avviso fondamentali nell'evoluzione del ruolo dell'Alleanza Atlantica in Europa – vorrei rilevare che la sessione che ho l'onore di presiedere conta su relatori assai significativi. Il Prof. Fabrizio Luciolli, che presiede sia il Comitato Italiano Atlantico sia l'Atlantic Treaty Association, l'organismo internazionale in cui si raccolgono non solo i comitati atlantici esistenti in ognuno dei Paesi membri dell'Alleanza, ma anche le associazioni esistenti in molti Paesi che non ne sono membri. I due relatori che seguiranno: il Prof. Luca Ratti della Terza Università di Roma e il Prof. Federico Niglia, della LUISS, sono ambedue titolari di un insegnamento storico delle relazioni internazionali, ma protesi all'analisi dei fatti correnti condotta però con il metodo proprio delle ricerca storica. Sono assai grato al Prof. de Leonardis, Direttore di questo Dipartimento che ci ospita, di aver fatto di questo Convegno un significativo momento di intreccio tra riflessione storica e analisi dei current affairs confermando ancora una volta l'attenzione all'attualità della scuola storica di cui è oggi l'esponente più autorevole.

# NATO e Russia dopo Maidan: crisi e prospettive

di Luca Ratti

**Abstract** – The paper debates the relations between the Atlantic Alliance and Russia in the broader context of transatlantic and European security. The first part of the paper focuses on the sources of the growing tension between NATO and Moscow in the aftermath of the Euromaidan revolution in 2013 and the annexation of Crimea in the following year. The second part of the paper provides a brief historical summary of the relations between the Atlantic Alliance and Moscow and formulates a few policy suggestions which might favour an improvement in mutual perceptions. Although the relationship between the Atlantic Alliance and Moscow reached its post-Cold War nadir following the Euromaidan events, the current situation represents only the latest chapter of a crisis, whose immediate origins have to be found in the events of the early 21st century. Indeed, it was at that time that the Atlantic Alliance's enlargement to the Baltic states and the so-called colored revolutions in Georgia, Ukraine and Kyrgyzstan outlined deep strategic divergences between the West and Moscow. Nonetheless, the very root of this tension shall be found in the years 1989-1990, with the end of the East-West division and the pending question concerning the role of the Soviet Union and its successor states in the new architecture of the European security. The nature of that situation triggered mutual mistrusts and contrasting perceptions, which have prevented the establishment of a constructive relationship and still continue to fuel tension between the Atlantic Alliance and Moscow.

#### Introduzione

La tensione crescente tra l'Alleanza Atlantica e la Federazione Russa, esplosa all'indomani della repressione delle manifestazioni di Piazza Maidan a Kiev da parte delle allora autorità ucraine, rappresenta solo l'ultimo capitolo di un confronto strategico che oppone l'Occidente e Mosca ormai da diversi anni.

Le cause originarie di tale confronto devono essere attribuite al ruolo incerto occupato dai Paesi dello spazio ex sovietico nell'architettura di sicurezza europea. Per interessi e motivi diversi – in primo luogo a causa della mancata aspettativa di un'imminente disintegrazione dell'Unione Sovietica – questa questione non venne adeguatamente

affrontata nella transizione diplomatica che tra il 1989 ed il 1990 pose fine al conflitto bipolare: mentre nell'imminenza del crollo del blocco sovietico gli Stati Uniti invocarono la creazione di un'Europa "unita e libera" e successivamente tentarono di coinvolgere Mosca nella strategia occidentale attraverso una politica di *partnership*, questi sforzi non sono stati adeguatamente sostenuti da un chiarimento della collocazione dell'ex spazio sovietico all'interno dell'architettura di sicurezza europea, prevenendo in tal modo l'instaurarsi di un'effettiva collaborazione tra NATO e Russia.

Sebbene l'attuale situazione non possa essere paragonata alle tensioni tra i due blocchi della Guerra Fredda, la crisi attuale dimostra come, in assenza di una soluzione di fondo di tali problematiche, i rapporti tra l'Alleanza e Mosca siano destinati a rimanere tesi. Tuttavia, laddove l'Unione Europea non appare ancora capace di svolgere un ruolo significativo nel contesto strategico attuale, molti Paesi dell'Alleanza mantengono un forte interesse a preservare un dialogo con Mosca, come già sancito durante il processo di distensione dal Rapporto Harmel del 1967. Tale dialogo appare oggi fortemente necessario al fine di prevenire una nuova crisi nei rapporti Est-Ovest, le cui conseguenze potrebbero avere ripercussioni globali.

#### Le radici della tensione tra l'Alleanza e la Federazione Russa

Gli eventi di Piazza Maidan hanno segnato l'inizio di quella che è senza dubbio la crisi più acuta nei rapporti tra l'Alleanza Atlantica e la Russia dalla fine della Guerra Fredda. La successiva annessione russa della penisola di Crimea e l'esplosione di un violento conflitto armato nella regione orientale del Donbas tra forze separatiste e il nuovo governo ucraino hanno ulteriormente aggravato tale crisi.

Sebbene dopo il fallimento del primo protocollo di Minsk del settembre 2014, il secondo accordo raggiunto nella capitale bielorussa nel febbraio del 2015 abbia temporaneamente frenato le ostilità nell'Ucraina orientale, l'annessione di Mosca della Crimea nel marzo 2014 e il sostegno offerto dal Cremlino alle forze separatiste nelle autoproclamate repubbliche popolari di Donetsk e Luhansk durante la primavera e l'estate successiva hanno confermato come la collocazione dello spazio ex sovietico nell'architettura di sicurezza europea sia diventata una pericolosa fonte di contesa tra l'Alleanza e il Cremlino.

Su tale questione, lasciata irrisolta durante e dopo la fine della divisione Est-Ovest, continuano a scontrarsi visioni strategiche speculari e fortemente contrastanti. Più in particolare, questi eventi sono le ultime manifestazioni di una tensione di fondo, già esplosa nei primi anni Duemila, quando il sostegno occidentale a un'ondata di proteste in Georgia, Ucraina e Kirghizistan, insieme alle pressioni di Washington per un allargamento dell'Alleanza Atlantica verso l'ex spazio sovietico, furono percepiti a Mosca come un tradimento degli impegni che l'Occidente aveva assunto con la *leadership* sovietica nel 1989-90.

Allora, mentre la Repubblica Federale Tedesca premeva con il sostegno americano a favore di una soluzione rapida del problema della divisione del Paese all'indomani dell'annuncio improvviso da parte dell'allora Cancelliere Helmut Kohl, alla fine del novembre 1989, di un programma in dieci punti mirante alla creazione di strutture confederali in Germania, i *leader* sovietici invocarono la creazione di nuove istituzioni europee dall'Atlantico agli Urali e di una "casa comune europea" che avrebbe dovuto superare la divisione del continente, contenendo al tempo stesso il nuovo Stato tedesco unificato¹. Sebbene avessero trovato un certo consenso in Gran Bretagna e Francia e in alcuni membri del governo tedesco occidentale, in particolare nella figura dell'allora Ministro degli Esteri Hans Dietrich Genscher, le proposte del Cremlino furono allora respinte dagli Stati Uniti.

Secondo l'amministrazione Bush un'istituzione paneuropea non avrebbe costituito, infatti, un *forum* adeguato ad assicurare una governance multilaterale del problema tedesco e preservare il legame transatlantico in una delicata fase di transizione nei rapporti internazionali. Al contrario, Washington, con il sostegno del governo federale, si premurò al fine di ottenere il consenso sovietico a favore di un inserimento senza restrizioni della Germania unita all'interno dell'Alleanza Atlantica, rassicurando in cambio il Cremlino che gli alleati non avrebbero dispiegato ingenti forze militari oltre la ex cortina

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Per un approfondimento della visione pan-europea del periodo tardo-sovietico cfr. N. Malcolm, *The 'Common European Home' and Soviet European Policy*, "International Affairs", vol. 65 (1989), n. 4, pp. 659-76. Cfr. anche H. Adomeit, *East Germany: NATO's First Eastward Enlargement*, in A. Bebler (ed), *NATO at 60: The Post-Cold War Enlargement and the Alliance's Future*, Fairfax, 2010, p. 17, e R.T. Gray - S. Wilke (eds), *German Unification and Its Discontents: Documents from the Peaceful Revolution*, Seattle, WA, 1996, p. xlvii.

di ferro<sup>2</sup>. Come suggerito dall'allora Segretario Generale della NATO Manfred Wörner, la Germania sarebbe rimasta un membro a pieno titolo dell'Alleanza e della sua struttura militare, mentre il territorio dell'ex Repubblica Democratica Tedesca avrebbe ricevuto uno *status* speciale; tale *status* non avrebbe comunque implicato una sua neutralizzazione o demilitarizzazione, come preferito invece dai sovietici<sup>3</sup>.

Tra il febbraio e il luglio del 1990, mentre le diplomazie delle due Superpotenze cercavano di raggiungere un difficile compromesso sulla collocazione internazionale della Germania, né gli Stati Uniti né i loro alleati europei assunsero un impegno formale a non invitare nuovi membri nell'Alleanza. Tuttavia, nei colloqui tra il Segretario di Stato americano, James Baker III, e il Cancelliere Kohl con la *leadership* sovietica a Mosca nel mese di febbraio del 1990, nella seconda visita di Baker a Mosca in maggio, negli incontri tra il Presidente George H.W. Bush e Michael Gorbachev a Washington e Camp David tra la fine di maggio e inizio giugno, e nella visita di Kohl a Mosca e Stavropol nel luglio del 1990 furono recapitati ai dirigenti sovietici messaggi quantomeno contraddittori.

Il Cremlino fu indotto a credere che l'Alleanza non si sarebbe allargata verso est, ma gli allora dirigenti sovietici non riuscirono ad assicurarsi un impegno scritto in tale senso da parte degli Stati Uniti, del governo tedesco occidentale, o degli altri membri della NATO<sup>4</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> M.E. Sarotte, 1989: The Struggle to Create Post-Cold War Europe, Princeton, NJ, 2009, pp. 107-11. Della stessa autrice cfr. anche: Not One Inch Eastward? Bush, Baker, Kohl, Genscher, Gorbachev, and the Origin of Russian Resentment toward NATO Enlargement in February 1990, "Diplomatic History", vol. 34 (2010), n. 1, pp. 119-40, A Broken Promise? What the West Told Moscow about NATO Expansion in 1990, "Foreign Affairs", vol. 93 (2014), n. 5, pp. 90-97, e Enlarging NATO, Expanding Confusion, "The New York Times", 30.11.2009, all'indirizzo Internet: http://www.ny-times.com/2009/11/30/opinion/30sarotte.html?pagewanted=all. Un'interpretazion analoga è presentata da J.M. Goldgeier, Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO, Washington, DC, 1999, p. 15. Cfr. anche P.K. Hämäläinen, Uniting Germany: Actions and Reactions, Boulder, CO, 1994, pp. 114-16 e G.H.W. Bush - B. Scowcroft, A World Transformed, New York, 1998, pp. 240-42.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> P. Zelikov - C. Rice, Germany Unified e Europe Transformed: A Study in Statecraft, Cambridge, MA, 1995, pp. 176-77, 180-84, 186-87, e 195-96.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Nel maggio del 1990, in risposta all'affermazione di Gorbachev che in caso di una radicale trasformazione dell'Alleanza Mosca avrebbe proposto il suo ingresso nella NATO, il Segretario di Stato americano rispose laconicamente che la creazione di un'istituzione pan-europea era «un eccellente sogno, ma solamente un sogno». La citazione è riportata in M.E. Sarotte, 1989, cit., p. 164.

Quando nella seconda metà degli anni Novanta l'Alleanza intraprese la politica dell'allargamento verso est, la volatilità di tali accordi divenne motivo di diffidenze e rancori reciproci, rafforzando ricostruzioni storiche e percezioni contrastanti degli eventi che condussero al superamento della divisione Est-Ovest e dell'ordine emerso in Europa all'indomani della fine della Guerra Fredda.

Da allora, mentre secondo Mosca l'Unione Sovietica aveva accettato di ritirare le sue 380.000 truppe dalla Repubblica Democratica Tedesca e di acconsentire all'unificazione della Germania solo in cambio di un chiaro impegno che l'Alleanza non si sarebbe mai allargata a est, la storiografia occidentale ha continuato a sostenere che il negoziato del 1989-90 affrontò esclusivamente il ruolo della Germania all'interno dell'Alleanza. Gli accordi raggiunti in quel periodo non si estendevano né ai Paesi dell'Europa dell'Est né alle ex repubbliche sovietiche e non implicavano pertanto un loro impegno formale a rimanere al di fuori della NATO.

Come Taubman e Savranskaya hanno sottolineato, il tragico esito di tali negoziati fu quindi il coronamento dell'unificazione tedesca all'interno dell'Alleanza Atlantica e la creazione di una "casa comune europea" in cui non ci sarebbe stato posto per l'Unione Sovietica e per i suoi Stati successori.

# I mancati tentativi di riconciliazione (1992-2002)

In conseguenza della contrastante interpretazione dei negoziati che condussero all'unificazione della Germania e al superamento della Guerra Fredda in Europa, gli sforzi compiuti durante i primi anni Novanta al fine di rivitalizzare la NATO e affermarne la rilevanza nel mondo post-bipolare furono percepiti a Mosca, con poche eccezioni, come iniziative finalizzate a perpetuare una nuova divisione in Europa basata sull'esclusione della Federazione Russa.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> W. Taubman - S. Savranskaya, If a Wall Fell in Berlin, and Moscow Hardly Noticed, Would it Still Make a Noise?, in J.A. Engel (ed), The Fall of the Berlin Wall: The Revolutionary Legacy of 1989, New York, 2009, pp. 69-95. Per un'ampia ricostruzione della visione paneuropea di Gorbachev cfr. anche S. Savranskaya, The Logic of 1989: The Soviet Peaceful Withdrawal from Eastern Europe, in S. Savranskaya - T. Blanton - V. Zubok (eds), Masterpieces of History: The Soviet Peaceful Withdrawal from Eastern Europe, 1989, Budapest, 2009, pp. 1-47.

Mentre nel 1993 l'allora Ministro degli Esteri russo Andrei Kozyrev affermò che il Cremlino percepiva i membri della NATO come amici naturali e futuri alleati e, sebbene l'Alleanza avesse effettivamente intrapreso una serie di iniziative per rassicurare Mosca, come l'inclusione della Russia nel 1994 nella *Partnership for Peace*, tali sforzi non riuscirono a superarne le persistenti diffidenze<sup>6</sup>.

Al contrario, il Cremlino osservò con preoccupazione all'allargamento dell'Alleanza nell'Europa orientale durante gli anni Novanta, cercando allo stesso tempo di conservare la propria influenza sull'ex spazio sovietico attraverso la creazione della Comunità degli Stati Indipendenti. In conseguenza di tali divergenze, nonostante gli sforzi intrapresi da Bruxelles in tale direzione, il coinvolgimento di Mosca con l'Alleanza rimase sostanzialmente embrionale, mentre i *leader* russi dimostrarono poco interesse e scarse capacità a intraprendere una radicale riforma delle loro politiche di difesa, in conformità con le norme e aspettative dell'Alleanza, o a sviluppare una effettiva interoperabilità delle forze<sup>7</sup>.

Durante questa fase, l'Unione Europea, indebolita dalla sua incapacità di fornire una risposta adeguata alla guerra civile bosniaca, non riuscì a contribuire a un miglioramento dei rapporti tra l'Occidente e Mosca o a ridurre il divario nelle percezioni reciproche. Il risultato fu che le differenze strategiche di fondo tra l'Alleanza e Mosca rimasero sostanzialmente irrisolte e la graduale assunzione da parte delle relazioni NATO-Russia di un carattere fondamentalmente schizofrenico: sebbene le truppe russe venissero coinvolte nelle operazioni di mantenimento della pace intraprese dall'Alleanza in Bosnia, il Cremlino continuò a temere che l'obiettivo principale degli Stati Uniti e dei loro alleati fosse quello di paralizzare il potenziale strategico della Russia e di assicurarsi che Mosca non potesse recuperare in fretta il terreno perduto.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> A. Kozyrev, *The New Russia and the Atlantic Alliance*, "NATO Review", vol. 41 (1993), n. 1, pp. 3-6. Nel 1992 Kozyrev aveva detto: «non vogliamo sollevare il problema dell'ingresso della Russia nella NATO ma siamo pronti a considerarlo come un obiettivo politico di lungo termine». A. Kozyrev, *A Tranformed Russia*, "International Affairs" (Moscow), vol. 39 (1992), n. 4, p. 86. Cfr. anche R. Dannreuther, *Russian Perceptions of the Atlantic Alliance*, in *Final Report for the NATO Fellowship – 1995-1997*, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/dannreut.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> T. Forsberg - G. Herd, Russia and NATO: From Windows of Opportunities to Closed Doors, "Journal of Contemporary European Studies", vol. 23 (2015), n.1, p. 44.

Di conseguenza, Mosca equiparò la sua associazione con la comunità occidentale alla rinuncia allo *status* di Grande Potenza e si adoperò al fine di promuovere l'OSCE come istituzione alternativa al ruolo preponderante della NATO in Europa. I successivi tentativi di ridiscutere l'assetto europeo emerso tra il 1989 ed il 1990, come l'Atto Fondamentale tra la NATO e Federazione Russa del 1997, che condusse alla creazione del Consiglio congiunto permanente NATO-Russia (PJC), non riuscirono a risolvere le divergenze reciproche e continuarono a lasciare in uno stato di incertezza il ruolo dell'ex spazio sovietico all'interno dell'architettura di sicurezza europea<sup>8</sup>.

L'avvento della crisi del Kosovo nel 1999 espose brutalmente i limiti della riconciliazione Est-Ovest: il Cremlino criticò aspramente la campagna militare condotta dalla NATO contro la Repubblica Federale di Jugoslavia; sebbene l'accordo di Rambouillet negoziato dall'Alleanza con la dirigenza serba permise la partecipazione delle forze di Mosca nella missione KFOR, si rischiò una pericolosa escalation della crisi quando le truppe russe guadagnarono furtivamente il controllo dell'aeroporto di Pristina nel giugno 1999 prima di quelle dell'Alleanza<sup>9</sup>.

Mentre la situazione di stallo venutasi a determinare nell'aeroporto divenne l'emblema del carattere schizofrenico delle relazioni NATO-Russia – con Mosca pronta a una collaborazione parziale con l'Alleanza dopo aver sostenuto il regime di Milosevic – gli attacchi terroristici contro New York e Washington del settembre 2001, spostando l'attenzione dei Paesi dell'Alleanza al di fuori dell'area euro-atlantica, ne rafforzarono almeno temporaneamente l'interesse a una più stretta collaborazione con Mosca<sup>10</sup>.

Anche il Cremlino aveva allora i suoi buoni motivi per approfondire i legami con l'Alleanza. Due sanguinose campagne contro l'insurrezione separatista in Cecenia, l'instabilità continua lungo la dorsale del Caucaso e ai confini dell'Asia centrale, la cruenta esperienza con il terrorismo islamico – in particolare l'ondata di attacchi terroristici contro le principali città russe che ebbe inizio nel 2002 e culminò

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Il testo dell'Atto Fondamentale NATO-Russia è all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/nrc-website/media/59451/1997\_nato\_russia\_founding\_act.pdf.

R. Brannon, Russian Civil-Military Relations, Burlington, VT, 2009, pp. 73-98.
 L. Ratti, NATO-Russia Relations after 9/11: New Challenges, Old Issues, in E.
 Hallams - L. Ratti - B. Zyla (eds), NATO beyond 9/11: The Transformation of the Atlantic Alliance, Basingstoke-New York, 2013, p. 259.

nella crisi della scuola di Beslan nel 2004 – rafforzarono ulteriormente l'interesse di Mosca a una più stretta collaborazione con la NATO<sup>11</sup>.

Mentre pubblicamente i *leader* sovietici continuarono a criticare l'Alleanza, il Cremlino si rese disponibile a cooperare in settori di interesse comune, cercando al tempo stesso legittimità per le sue operazioni contro l'insurrezione nel Caucaso: pur rimanendo diffidente nei confronti della politica della porta aperta della NATO verso i Paesi dell'Europa orientale, Mosca acconsentì all'uso da parte delle forze americane dello spazio aereo russo per le operazioni militari in Afghanistan, tollerando allo stesso tempo la creazione di basi statunitensi nelle ex repubbliche sovietiche dell'Asia centrale.

Nel maggio del 2002, all'indomani della visita del Presidente Vladimir Putin del novembre precedente a Washington e Crawford, la Russia fu ricompensata con una formale associazione all'Alleanza attraverso la firma degli accordi di Pratica di Mare, che istituirono il Consiglio NATO-Russia (NRC). Il NRC sostituì in tal modo il PJC, stabilendo un meccanismo di consultazione, ricerca del consenso, cooperazione, decisione congiunta e di azione comune, dove i membri della NATO e la Russia avrebbero lavorato insieme come partner su un ampio ventaglio di questioni<sup>12</sup>.

La lotta al terrorismo venne identificata come uno dei principali terreni di intesa e futura cooperazione, insieme con lo sviluppo di iniziative congiunte, tra cui la gestione delle crisi internazionali, il mantenimento della pace, la difesa aerea, esercitazioni militari congiunte e operazioni di ricerca e di salvataggio<sup>13</sup>.

Negli anni successivi il NRC organizzò valutazioni congiunte delle minacce terroristiche e di sostegno alle operazioni di pace nei Balcani e permise alla Russia di contribuire all'operazione antiterroristica *Active Endeavour* nel Mediterraneo, mentre al vertice della NATO di Istanbul nel 2004 l'Alleanza e Mosca raggiunsero un accordo per lo sviluppo di un piano di azione comune nella lotta al terrorismo<sup>14</sup>. I

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> D. Lynch, 'The Enemy Is at the Gate': Russia after Beslan, "International Affairs", vol. 81 (2005), n. 1, p. 141.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> NATO-Russia Relations: A New Quality, Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dei Paesi membri dell'Alleanza e della Federazione Russa, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/ar/natohq/official\_texts\_19572.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> NATO Factsheet on Terrorism, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/terrorism/factsheet.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Cfr. NATO-Russia Council Practical Cooperation Fact Sheet, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/nrc-website/media/104666/nato-russia\_council\_factsheet

risultati di questi impegni portarono l'allora Ministro della Difesa russo Sergei Ivanov a proporre di rinominare il Consiglio NATO-Russia come "Nuova Organizzazione Anti-Terroristica" <sup>15</sup>.

Tuttavia, pur rappresentando uno sforzo importante verso un superamento delle differenze reciproche e verso l'istituzionalizzazione di un grado di cooperazione, il NRC ha rappresentato – dopo l'accordo del 1997 per la creazione del PJC – un'altra occasione persa per arrivare a una soluzione condivisa di quelle questioni che erano state lasciate senza soluzione definitiva al momento della transizione del 1989-90.

Indubbiamente, entrambe le parti hanno pesanti responsabilità per la mancata istituzionalizzazione di una più stretta e sincera collaborazione. I Paesi membri dell'Alleanza non sono mai stati disposti a compiere quelle concessioni, come un maggiore coinvolgimento di Mosca all'interno del processo decisionale, insieme a un'esplicita garanzia che non vi sarebbero stati ulteriori allargamenti della NATO verso est, che sarebbero state necessarie per placare le diffidenze russe. Più in particolare, l'Alleanza ha continuato a temere la prospettiva di un rafforzamento dell'influenza del Cremlino e una sua indiretta acquisizione di un potere di veto sulle decisioni del Consiglio di Cooperazione Nordatlantico, concependo perciò l'istituzione del NRC come un gesto simbolico piuttosto che come un'effettiva concessione alle preoccupazioni russe.

Anche se l'accordo ha avuto un grande significato mediatico, le novità rispetto al cinque anni più giovane PJC furono più apparenti che sostanziali; come sottolineato dall'allora Segretario Generale della NATO, Lord Robertson, si trattava di differenze che avevano a che fare più «con la chimica che con l'aritmetica». La Russia non ha ottenuto un diritto di veto sulle decisioni della NATO; qualora nelle riunioni del NRC non fosse possibile raggiungere un consenso congiunto, i Paesi dell'Alleanza sarebbero sempre potuti tornare al formato dei "19"<sup>16</sup>.

Da parte loro le autorità russe non si rassegnarono ad accettare uno *status* di manifesta inferiorità, continuando invece a invocare pubblicamente la trasformazione dell'Alleanza in un'istituzione paneuropea

\_final\_2013-11-07\_trilingual.pdf.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> S. Ivanov, *Russia-NATO*, discorso pronunciato presso l'*International Institute* for Strategic Studies, Londra, 13.7.2004. La citazione è riportata in D. Lynch, 'The Enemy..., cit., p. 151.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> T. Forsberg - G. Herd, Russia and NATO, cit., pp. 47-48.

capace di superare le divisioni in Europa e di accogliere la Federazione Russa come un membro a pieno titolo<sup>17</sup>. In particolare Mosca ha continuato a manifestare un forte desiderio di fondare i suoi rapporti con la NATO sui principi di "uguaglianza", "reciprocità" e "parità", in cui lo *status* della Russia come Grande Potenza e l'influenza del Cremlino sullo spazio ex sovietico fosse riconosciuto dai Paesi dell'Alleanza; una visione saldamente radicata nel discorso del Presidente Putin al Parlamento russo nel 2005 secondo cui il crollo dell'Unione Sovietica ha costituito una delle più grandi tragedie del ventesimo secolo e intrinseco nel concetto di eco stalinista di "sfere di influenza"<sup>18</sup>.

Laddove perciò i membri dell'Alleanza hanno dimostrato scarso interesse ad avviare un processo di revisione degli accordi del 1989-90, anche a causa dell'assenza di una visione strategica condivisa, il tentativo del Cremlino di rafforzare la sua autorità e il controllo sull'ex spazio sovietico insieme alle dinamiche di politica interna in Russia, incentrate su una modernizzazione autoritaria, non hanno indubbiamente facilitato una più stretta interazione con l'Occidente<sup>19</sup>.

Di conseguenza, la collaborazione tra la NATO e la Russia ha continuato a essere scandita da accordi prevalentemente di natura occasionale, mantenendo un carattere sostanzialmente schizofrenico; mentre entrambe le parti avevano importanti motivazioni per espandere e rafforzare la cooperazione reciproca, i membri dell'Alleanza si sono guardati bene dall'affidare a Mosca prerogative decisionali in settori di interesse comune, inclusa la lotta contro il terrorismo.

In assenza di una visione condivisa, capace di superare diffidenze storiche, l'Alleanza ha continuato a offrire a Mosca prospettive e forme di collaborazione le quali, pur contribuendo a un temporaneo miglioramento dei rapporti reciproci, non sono riuscite a fornire soddisfacenti soluzioni di lungo periodo. Dall'altra parte la Russia ha continuato a manifestare poco interesse a una collaborazione continua e regolare con la NATO o a diventare membro a pieno titolo dell'Alleanza in assenza di una radicale trasformazione della stessa<sup>20</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> L. Ratti, Resetting NATO-Russia Relations: A Realist Appraisal Two Decades after the End of the Cold War, "Journal of Slavic Military Studies", vol. 26 (2013), n. 2, p. 144.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> E.B. Rumer - A. Stent, Russia and the West, "Survival", vol. 51 (2009), n. 2, p. 94.

<sup>19</sup> W. Safire, Putin's 'Creeping Coup', "The New York Times", 9.2.2004.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> J.A. Baker III, *Russia in NATO?*, "The Washington Quarterly", Winter 2002, p. 95.

Pertanto il NRC non è mai riuscito a coronare le speranze dei suoi ideatori e a trasformarsi in una solida piattaforma di discussione tra l'Alleanza e Mosca; piuttosto, come ha giustamente evidenziato Trenin, tale forum è stato «trasformato in un laboratorio per lo più tecnico-utile, ma con obiettivi estremamente limitati»<sup>21</sup>. In conseguenza di ciò la cooperazione tra la NATO e la Russia rimase in gran parte basata sui rapporti personali tra l'allora Presidente statunitense George W. Bush e Vladimir Putin – mantenendo un carattere reattivo e pragmatico piuttosto che uno propositivo e normativo – mentre il NRC non riuscì a risolvere le tensioni ereditate dal contenuto degli accordi del 1989-90.

# Il ritorno delle tensioni e il fallimento della politica del "reset"

Le tensioni latenti tra l'Alleanza e Mosca sono conseguentemente esplose nei primi anni 2000, in seguito al ritiro degli Stati Uniti dal Trattato Anti-Balistico (ABM) deciso dall'amministrazione Bush nel 2002, all'invito della NATO al vertice di Praga dello stesso anno a sette nuovi membri, tra cui le repubbliche baltiche di Lettonia, Lituania ed Estonia, e all'aperto sostegno offerto dai Paesi dell'Alleanza alle c.d. "rivoluzioni colorate" in Georgia, Ucraina e Kirghizistan che tra il 2003 e il 2005 condussero al rovesciamento o all'indebolimento di amministrazioni filorusse e alla loro sostituzione con governi sostanzialmente favorevoli a più stretti rapporti con l'Occidente<sup>22</sup>.

Laddove la collaborazione tra le due parti è continuata in alcuni settori specifici e il Cremlino ha concesso alle forze dell'Alleanza il transito sul territorio russo per i rifornimenti destinati alla missione ISAF in Afghanistan, Mosca ha reagito al percepito accerchiamento, sostenendo le minoranze etniche russe nei Paesi confinanti ed esercitando allo stesso tempo forti pressioni politiche ed economiche sulle ex repubbliche sovietiche che manifestassero aspirazioni filo-occidentali<sup>23</sup>. Il Cremlino si è presentato in tal modo come l'unico centro

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> D. Trenin, *NATO and Russia: Partnership or Peril?*, "Current History", vol. 108 (2009), n. 720, p. 300.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> A. Kelin, *Attitude to NATO Expansion: Calmly Negative*, "International Affairs" (Moscow), vol. 50 (2004), n. 1, pp. 17-25, e C. Fairbanks, *Georgia's Rose Revolution*, "Journal of Democracy", vol. 15 (2004), n. 2, pp. 110-24.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> L. Ratti, Back to the Future? International Relations Theory and NATO-Russia Relations since the End of the Cold War, "International Journal", Spring 2009, p. 415.

di potere capace di garantire protezione a tutta la comunità etnica e culturale russa e ha cercato di recuperare una propria supremazia nell'ex spazio sovietico al fine di poter poi rinegoziare con l'Occidente l'assetto politico e territoriale emerso alla fine della Guerra Fredda.

A seguito di un secondo allargamento della NATO verso est, che nel 2004 ha condotto all'inserimento nell'Alleanza delle repubbliche baltiche, Mosca ha avanzato la richiesta di precise garanzie, tra cui l'adesione formale degli Stati baltici al Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa (CFE). Tale richiesta è stata tuttavia respinta dall'Alleanza, che ha collegato l'adesione al trattato di Estonia, Lituania e Lettonia al ritiro delle rimanenti forze russe dalla Georgia e dalla regione separatista moldava della Transnistria<sup>24</sup>.

Il sostegno occidentale alle rivoluzioni colorate e i piani di difesa antimissilistica degli Stati Uniti hanno poi costituito motivi di ulteriore preoccupazione per Mosca, accelerando il progressivo deterioramento dei rapporti tra l'Alleanza e la Russia. Il Cremlino ha denunciato la continua espansione dell'Alleanza come una minaccia alla propria sicurezza nazionale e nel 2007 ha tacitamente sospeso l'applicazione del Trattato sulle Forze Nucleari Intermedie (INF) del 1987, dichiarando che tale accordo non serviva più gli interessi russi; Mosca ha poi proceduto alla sospensione del Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa giustificando tale decisione come reazione alla mancata adesione delle repubbliche baltiche<sup>25</sup>.

Al vertice della NATO tenutosi a Bucarest nell'aprile del 2008 la proposta statunitense per la concessione del cosiddetto *Membership Action Plan* – una sorta di *roadmap* verso l'adesione all'Alleanza – a favore di Georgia e Ucraina ha suscitato le ire russe e incontrato ferma resistenza da parte di Mosca. Le tensioni latenti sono nuovamente esplose nel mese di agosto del 2008, quando il tentativo dell'allora Presidente georgiano – e attuale governatore della regione di Odessa – Mikhail Saakashvili di riprendere il controllo completo della regione

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> R.H. Donaldson - J.L. Nogee - V. Nadkarni, *The Foreign Policy of Russia: Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk, NY, 2008, p. 190.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Si veda il decreto che sospende la partecipazione russa al trattato: On Suspending the Russian Federation's Participation in the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related International Agreements, all'indirizzo Internet: http://archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2007/07/137839.shtml. Cfr. anche A.E. Kramer - T. Shanker, Russia suspends Arms Agreement Over U.S. Shield, "The New York Times", 15.7.2007.

dell'Ossezia del Sud ha fornito a Mosca il pretesto per un intervento militare contro il vicino caucasico.

Il Cremlino ha invocato una sorta di nuova Dottrina Putin, rivendicando il diritto a intervenire militarmente nelle ex repubbliche sovietiche per risolvere, se necessario attraverso l'uso della forza, controversie di natura territoriale ed etnica, assicurare il funzionamento di oleodotti e gasdotti, e proseguire «il ruolo civilizzatore della Russia sul continente euroasiatico»<sup>26</sup>. La guerra contro la Georgia ha messo a nudo i limiti del NRC; l'Alleanza ha reagito all'intervento russo dapprima istituendo una Commissione NATO-Georgia, poi sospendendo *de facto* i lavori del NRC, avallando la firma di un accordo bilaterale per la difesa antimissile con Varsavia e avviando la pianificazione militare per la difesa degli Stati baltici. Tuttavia, con gli Stati Uniti ancora pesantemente impegnati in Afghanistan e in Iraq e alla luce della riluttanza di Francia e Germania alla prospettiva di un confronto con il Cremlino, l'Alleanza si è dimostrata incapace tanto di scoraggiare l'azione russa quanto di mettere in piedi un'efficace azione di risposta.

Mentre la strategia del Cremlino rese chiaro che un'ulteriore espansione verso est della NATO e dell'UE non sarebbero state tollerate, la propaganda russa ne approfittò per screditare la collaborazione con l'Occidente: secondo Mosca la sua richiesta di discutere al NRC il tentativo di «aggressione» georgiano all'Ossezia fu di fatto ostacolata dall'Alleanza, minando in tal modo la valenza del Consiglio stesso<sup>27</sup>. Nello stesso anno, il Cremlino annunciò una «risposta attiva» ai piani dell'amministrazione Bush per un rilancio della difesa missilistica, minacciando che la Russia avrebbe potuto colpire componenti europee dello scudo antimissile e dispiegare armi nucleari nell'*oblast* di Kaliningrad<sup>28</sup>.

Di fronte al più grave deterioramento nei rapporti con Mosca dai giorni della Guerra Fredda, dopo il suo insediamento nel gennaio del 2009 la nuova amministrazione democratica ha inizialmente promesso un *reset* nelle relazioni con il Cremlino, dichiarando la propria disponibilità a riavviare i contatti diplomatici e una collaborazione

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> D. Trenin, *Pirouettes and Priorities: Distilling a Putin Doctrine*, "The National Interest", n. 74 (2003/2004), pp. 76-83; cfr. anche V. Frolov, *A New Post-Soviet Doctrine*, "The Moscow Times", 20.5.2005.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> J. Kulhanek, *Russia's Uncertain Rapprochement with NATO*, "The RUSI Journal", vol. 156 (2011), n. 1, p. 41.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> L. Ratti, *Back to the Future?*, cit., p. 415.

limitata. All'inizio del 2009 il Ministro degli Esteri russo Sergei Lavrov raggiunse con il Presidente Obama e con l'allora Segretario di Stato Hillary Clinton un accordo di massima su una serie di questioni, inclusa la lotta al terrorismo, la proliferazione nucleare e la collaborazione in Afghanistan, mentre a livello informale furono riavviate le riunioni del NRC. I più importanti risultati dell'iniziativa presa dall'amministrazione democratica per rilanciare i rapporti con Mosca furono una rivitalizzazione del NRC, la partecipazione dell'allora Presidente russo Vladimir Medvedev al vertice di Lisbona dell'Alleanza del 2010, e l'inclusione nel nuovo Concetto Strategico della NATO – adottato proprio a Lisbona – di una sezione specifica sui rapporti con la Russia<sup>29</sup>.

Tuttavia, anche il *reset* si è ben presto rivelato una panacea insufficiente, incapace di infondere nuova linfa vitale a un'istituzione ormai irrimediabilmente compromessa dalle priorità strategiche dei suoi membri più potenti; in tal modo, anche il *reset* ha quindi finito per rappresentare una nuova occasione persa verso un chiarimento del ruolo dell'ex spazio sovietico nell'architettura di sicurezza europea. Sebbene abbia contribuito alla ratifica russa dello *Status of Forces Agreement*, che ha aperto la strada a esercitazioni militari congiunte sul territorio della Federazione Russa, e all'inaugurazione dell'*Airspace Cooperative Initiative*, che ha permesso a Mosca e all'Alleanza di condividere i dati sul traffico aereo, il *reset* non è tuttavia riuscito a eliminare le persistenti diffidenze del Cremlino e a intaccarne la convinzione che l'attuale architettura di sicurezza europea emargini Mosca e sia responsabile di una "biforcazione" della sicurezza continentale.

Mentre gli Stati Uniti hanno confermato, sebbene su una base ridotta, i progetti di difesa antimissile in Europa e osteggiato la creazione russa di basi militari permanenti in Abkhazia e Ossezia del Sud, condannando le misure adottate dal Cremlino per reprimere l'opposizione interna; da parte sua Mosca ha rinnovato le proprie richieste per una radicale riorganizzazione dell'architettura di sicurezza europea, invocando la creazione di uno spazio condiviso da Vancouver a Vladivostok – al fine di evitare qualsiasi ulteriore allargamento dell'Alleanza verso est – e cercando allo stesso tempo l'implicita accettazione

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> A Lisbona i rappresentanti russi reiterarono l'interesse di Mosca ad iniziative congiunte sulla questione afgana, sul terrorismo, sulla pirateria, sulla lotta alle armi di distruzione di massa, e sull'assistenza reciproca in caso di disastri naturali. J. Kulhanek, *Russia's Uncertain Rapprochement...*, cit., p. 43.

da parte dell'Occidente dell'ex spazio sovietico come un'area di «interessi privilegiati» per la Russia. Emblematiche di tale strategia sono state la proposta avanzata dall'allora Presidente Medvedev nel 2008 per un nuovo trattato pan-europeo, che limiterebbe il dispiegamento delle truppe dell'Alleanza in Europa orientale, e le richieste russe per l'instaurazione di un dialogo formale tra la NATO e l'Organizzazione del Trattato per la Sicurezza Collettiva (CSTO)<sup>30</sup>. Tramontate le prospettive di un ingresso a pieno titolo della Russia nella NATO e in assenza di una ridiscussione complessiva dell'assetto negoziato tra il 1989 e il 1990 il *reset* non è riuscito perciò a risolvere le tensioni latenti tra l'Alleanza e Mosca e a favorire un superamento delle diffidenze reciproche.

## La crisi del 2013: conseguenze e prospettive

Mentre il *reset* si è ben presto rivelato un rimedio insufficiente a invertire dinamiche conflittuali rimaste irrisolte per quasi due decenni, la protesta esplosa a Piazza Maidan, in conseguenza della decisione dell'allora Presidente ucraino Viktor Janukovy di non procedere alla firma dell'accordo di associazione e libero scambio tra Ucraina e Unione Europea, ha fatto precipitare rapidamente i già tesi rapporti tra l'Alleanza e Mosca. Come nei primi anni Duemila, quando le c.d. "rivoluzioni colorate" scatenarono reazioni fortemente contrastanti, la protesta esplosa a Kiev è stata percepita in Occidente e in Russia in modo quasi speculare.

Sebbene nel suo discorso inaugurale al Consiglio Nordatlantico il nuovo Segretario Generale della NATO, l'ex Primo Ministro norvegese Jens Stoltenberg, abbia sottolineato che l'Alleanza non cerchi

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> La proposta avanzata da Medvedev al World Policy Forum di Evian nell'ottobre 2009 del può essere consultata all'indirizzo Internet: www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\_2014/documents/afet/dv/201/201006/20100622\_russianprop\_en.pdf. Cfr. anche M. Menkiszak, Russian Policy Towards NATO in a Broader European Security Context, in R.N. McDermott - B. Nygren - C. Vendil Pallin (eds), The Russian Armed Forces in Transition: Economic, Geopolitical and Institutional Uncertainties, London-New York, 2011, pp. 73-92, e M. De Haas, Russia's Foreign Security Policy in the 21st Century: Putin, Medvedev and Beyond, London-New York, 2010.

un confronto con Mosca<sup>31</sup>, per il Cremlino il sostegno occidentale ai manifestanti di Piazza Maidan ha rappresentato un ostacolo ai suoi tentativi di recuperare un controllo sull'ex spazio sovietico attraverso i progetti di integrazione eurasiatica. Al contrario, i Paesi membri dell'Alleanza hanno percepito nelle manifestazioni contro il regime di Janukovy l'opportunità di porre un freno alle ambizioni egemoniche russe nello spazio post-sovietico.

Mentre Mosca ha accusato l'Occidente di essere responsabile del «colpo di Stato» in Ucraina, il Cremlino si è assicurato rapidamente il controllo della Crimea, dove è ancorata la flotta del Mar Nero – un bacino in cui la proiezione occidentale è cresciuta in seguito all'ingresso di Romania e Bulgaria nell'Alleanza nel 2004 – in base alla necessità di tutelare la popolazione di maggioranza russa della penisola<sup>32</sup>. Questa azione di forza ha rappresentato secondo l'interpretazione russa una semplice rettifica di una frontiera interna del periodo sovietico e allo stesso tempo un'iniziativa sostenuta dalla stragrande maggioranza della popolazione della penisola<sup>33</sup>.

Il Cremlino ha inoltre fornito assistenza e sostegno alle rivolte separatiste nella regione del Donbas in nome dei legami linguistici, storici e culturali tra la Russia e quest'area, mentre il Presidente Putin ha fatto in diverse occasioni riferimento ai distretti ucraini orientali a nord del Mar Nero, tra cui le città di Donetsk, Luhansk, Odessa, e Dnipropetrovsk, con il termine "Nuova Russia"<sup>34</sup>. In risposta all'aggressione russa all'Ucraina nell'aprile 2014 la NATO ha deciso di sospendere ogni forma di cooperazione sia civile sia militare con Mosca,

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\_113488.htm. Anche il suo predecessore, il danese Andres Fogh Rasmussen, aveva confermato nel suo primo discorso come nuovo Segretario Generale, al *Carnegie Endowment* di Bruxelles, che il rapporto con la Russia rimane una priorità per l'Alleanza. Si veda A.F. Rasmussen, *NATO and Russia: A New Beginning*, all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\_57640.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Cfr., ad es., V. Dimitrov, *NATO and Russia in Bulgaria's Security Policy*, "Bulgarian Military Review", vol. 14 (1994), n. 26, pp. 14-26.

<sup>33</sup> What Next in Russia's "Near Abroad"?, "The Quarterly Review", Aprile 2015, all'indirizzo Internet: http://www.quarterly-review.org/?p=4084. Alla fine di marzo 2014 Mosca ha unilateralmente revocato gli accordi di Kharkiv del 2010 con l'Ucraina che autorizzavano la presenza delle forze russe in Crimea fino al 2042. Si veda in proposito State Duma approves denunciation of Russian-Ukrainian agreements on Black Sea Fleet, all'indirizzo Internet: http://tass.ru/en/russia/725964.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> A. Taylor, 'Novorossiya'. The Latest Historical Concept to Worry about in Ukraine, "The Washington Post", 18.4.2014.

nonostante il dialogo NATO-Russia sia proseguito nel NRC a livello di ambasciatori. Inoltre, mentre nel dicembre 2014 il Parlamento ucraino ha votato a favore di una revoca dello *status* di Paese non allineato e ha rinnovato il suo interesse a una pronta adesione alla NATO, nel febbraio del 2015 l'Alleanza ha annunciato la creazione di una forza di reazione rapida al servizio dei Paesi alleati per fronteggiare le prospettive di crisi provenienti da est o a sud dell'Alleanza<sup>35</sup>.

A seguito della decisione russa nel 2013 di dispiegare missili *Iskander* nel distretto militare occidentale, compresa la regione di Kaliningrad, il punto più occidentale della Federazione, l'Alleanza ha inoltre deciso di rafforzare la collaborazione con i Paesi scandinavi: al vertice tenutosi a Newport nel settembre del 2014 la Finlandia – la cui neutralità è di vitale importanza per il traffico marittimo russo da e verso Kaliningrad – e la Svezia hanno entrambe firmato accordi di collaborazione con la NATO per definire politiche e procedure di supporto logistico e operativo<sup>36</sup>.

La risposta di Mosca è stata l'adozione di una nuova dottrina militare, approvata nel dicembre 2014, che identifica la crescente presenza dell'Alleanza ai suoi confini occidentali come la principale minaccia alla sicurezza russa e il successivo ritiro nel marzo 2015 dal gruppo consultivo congiunto sul Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa – l'unico forum del CFE di cui la Russia era ancora parte – sulla base del fatto che la sua funzione fosse divenuta ormai inutile dal punto di vista politico e pratico<sup>37</sup>.

Dopo le rivoluzioni colorate del 2002-2005, la guerra russogeorgiana del 2008 e le tensioni provocate dai piani statunitensi di difesa missilistica, la crisi ucraina è così diventata l'ultimo capitolo di una tensione crescente tra l'Occidente e Mosca; allo stesso tempo, gli eventi ucraini sono una dimostrazione ulteriore del fatto che, qualora l'incertezza sulla collocazione dell'ex spazio sovietico nell'architettura di sicurezza europea non troverà soluzione definitiva, vi è un notevole

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Cfr. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\_49755.htm.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Cfr. http://www.aco.nato.int/finland-and-sweden-signing-a-memorandum-of-understanding-with-nato-for-operational-and-logistic-support.aspx.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Gli Stati baltici non hanno aderito né all'accordo iniziale, firmato nel 1990, né alla versione successiva, negoziata nel 1999; tuttavia, al momento del loro accesso nel 2004 l'Alleanza rassicurò Mosca che avrebbe esercitato discrezione nel dispiegamento di forze convenzionali sul territorio dei nuovi membri (F. Möller, *Thinking Peaceful Change: Baltic Security Policies and Security Community Building*, Syracuse, NY, 2007, pp. 72-77.

rischio che i rapporti tra la Russia e l'Alleanza potrebbero continuare a peggiorare. Sebbene a livello pratico la collaborazione tra NATO e Mosca continui a sopravvivere in diversi settori e il Cremlino mantenga la sua rappresentanza diplomatica presso l'Alleanza, il ritorno a una collaborazione significativa appare difficile senza una ridiscussione complessiva delle radici delle attuali tensioni; mentre tale situazione rischia di lasciare molte delle ex repubbliche sovietiche in uno scenario strategico "apparentemente congelato", vi è forte il rischio di aggravare una situazione potenzialmente esplosiva.

Esistono delle vie d'uscita dalle attuali tensioni oppure il ritorno a una nuova Guerra Fredda tra Mosca e l'Occidente è ormai solo questione di tempo? Sebbene sia ormai ricorrente nel dibattito politico quotidiano, la domanda non è probabilmente pertinente da un punto di vista storico: le tensioni in atto tra l'Alleanza e la Federazione Russa, piuttosto che il risultato di una contrapposizione ideologica, politica e militare paragonabile alla competizione Est-Ovest della seconda metà del XX secolo, sono conseguenza di priorità strategiche conflittuali ma relativamente circoscritte, che le attuali classi dirigenti nei Paesi membri dell'Alleanza e in Russia hanno ereditato dagli accordi che più di due decenni fa condussero alla fine della Guerra Fredda<sup>38</sup>.

Sebbene sia difficile ipotizzare come l'Alleanza e Mosca possano interrompere con rapidità questo ciclo conflittuale, in assenza di un'ampia ridiscussione di tali accordi, nelle attuali circostanze appare comunque improbabile che il Cremlino sia disposto a rischiare un conflitto armato con la NATO nel nome di una riconquista degli Stati baltici o dei territori dell'Ucraina orientale. Sebbene le Forze Armate russe abbiano significativamente beneficiato della riforma del 2008 e godano di una superiorità schiacciante all'interno dell'ex spazio sovietico, il comparto della Difesa in Russia continua ad essere afflitto da gravi carenze numeriche, organizzative, logistiche e tecniche; è perciò probabile che Mosca faticherebbe non poco a fronteggiare un impegno significativo da parte dell'Alleanza o di alcuni suoi membri. Inoltre, le prospettive a livello geopolitico ed economico per la Russia restano altamente incerte.

L'economia del Paese permane in una situazione di estrema fragilità, continuando a dipendere prevalentemente dagli introiti

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Cfr. M. de Leonardis, *La NATO dopo il vertice di Newport e in attesa del nuovo Presidente americano:* masterly inactivity, *supra*, pp. 15-25.

provenienti dal settore energetico. Tale settore è responsabile di due terzi dei proventi derivanti dalle esportazioni e della metà di tutte le entrate dell'erario statale: nell'attuale clima di prezzi del petrolio in calo, la Russia appare sempre più vulnerabile. Nonostante la retorica del Cremlino, l'economia russa rimane in forte crisi, pesantemente indebolita dall'impatto delle sanzioni occidentali, con una forte riduzione del valore del rublo sui mercati internazionali, tassi di interesse in continua crescita e un preoccupante calo delle entrate nel settore energetico<sup>39</sup>.

Tali difficoltà hanno spinto in più occasioni i dirigenti russi a manifestare interesse per una ripresa graduale del dialogo con l'Alleanza. Come già sottolineato dal Presidente Putin nell'aprile del 2015, nonostante le persistenti divergenze strategiche, la Russia continua a condividere con l'Occidente alcuni interessi fondamentali, tra cui la lotta alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, alla criminalità organizzata, al terrorismo e alla povertà globale<sup>40</sup>. Allo stesso tempo, laddove il ritorno a una nuova Guerra Fredda potrebbe rivelarsi particolarmente costoso per Mosca, anche i Paesi dell'Alleanza avrebbero molto da guadagnare in una ripresa del dialogo con Mosca e nel riconoscere che le attuali diffidenze e rimostranze russe trovano almeno in parte giustificazione nelle dinamiche degli ultimi due decenni41; la Germania, alla luce del suo ruolo fondamentale nei negoziati che hanno portato al superamento della divisione Est-Ovest e della sua preponderante influenza all'interno dell'Unione Europea, ha gradualmente conquistato una posizione di primo piano nei rapporti con il Cremlino<sup>42</sup>.

Berlino, tuttavia, già profondamente assorbita dalle problematiche dell'Unione monetaria, non appare avere una soluzione rapida per risolvere l'attuale crisi; lo stesso vale per l'Italia, alla cui collaborazione il Presidente russo si è appellato durante la sua visita a Roma a giugno, mentre allo stato attuale l'assenza di coesione nella politica di sicurezza

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> What Next in Russia's "Near Abroad"?, cit.

<sup>40</sup> http://www.russianews.net/index.php/sid/232073445.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> M.E. Sarotte, *Enlarging NATO, Expanding Confusion*, "The New York Times", 30.11.2009, all'indirizzo Internet: http://www.nytimes.com/2009/11/30/opinion/30sarotte.html? page wanted=all.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> S. Braun, *Waffen für Kiew? Merkel ist "da sehr zweifelnd"*, "Süddeutsche Zeitung", 7.2.2015, all'indirizzo Internet: http://www.sueddeutsche.de/politik/muenchner-sicherheitskonferenz-waffen-fuer-kiew-merkel-ist-da-sehr-zweifelnd-1.2340946.

e di difesa comune dell'Unione Europea non contribuisce certo a un chiarimento delle posizioni reciproche<sup>43</sup>.

Tuttavia, alla luce del loro forte interesse a una rapida soluzione del conflitto e a una stabilizzazione della situazione nel bacino del Donbas, che permetta di preservare l'integrità territoriale dell'Ucraina e di ripristinare un dialogo sincero e una collaborazione con Mosca, la Germania e altri Stati membri dell'Unione Europea e dell'Alleanza Atlantica, tra cui la Francia e la stessa Italia, dovrebbero esercitare pressioni sugli Stati Uniti, la Gran Bretagna e sui loro *partner* dell'Europa orientale e scandinava a favore dell'adozione di una politica che riconosca le esigenze di sicurezza e i diritti delle minoranze russe, tutelando allo stesso tempo l'integrità territoriale delle ex repubbliche sovietiche.

Come l'andamento dei complessi negoziati con l'Iran ha recentemente dimostrato, il mantenimento di un buon rapporto con la Russia rimane di importanza fondamentale per l'Occidente al fine di poter affrontare una serie di questioni urgenti, tra cui il perdurare di situazioni di conflitto in Siria, Iraq e Afghanistan, una persistente minaccia terroristica e, infine, il crescente peso politico e la proiezione economica e militare della Cina. Mentre nell'attuale scenario l'assunzione di un ruolo significativo da parte dell'Unione Europea – ad esempio attraverso l'organizzazione di un'operazione congiunta con Mosca in Ucraina orientale, con la partecipazione di osservatori dell'OSCE accanto a truppe dei Paesi europei e della Federazione Russa – rimane una prospettiva remota, l'Alleanza avrebbe tutto l'interesse a rinnovare l'impegno verso un nuovo dialogo con il Cremlino riscoprendo i principi enunciati nel 1967, durante il processo di distensione, nel Rapporto Harmel.

Sebbene più difficilmente ipotizzabile, alla luce della probabile opposizione russa alla presenza di forze americane sul territorio ucraino, anche l'esempio della missione KFOR in Kosovo, con truppe russe dispiegate accanto a quelle dell'Alleanza, potrebbe offrire una prospettiva ulteriore per una ripresa del dialogo e una collaborazione congiunta nella regione del Donbas.

Un'operazione condivisa tra NATO e Russia o tra Unione Europea e Russia potrebbe inoltre esercitare un impatto positivo anche sulla questione della Crimea. Piuttosto che un ritorno a una politica di

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> J.J. Mearsheimer, *Don't Arm Ukraine*, "The New York Times", 8.2.2015.

contenimento, solo un *mix* equilibrato di deterrenza, rassicurazioni strategiche e autentico dialogo potrebbe offrire la prospettiva per una rapida soluzione della crisi in atto e per una ripresa dei rapporti tra l'Alleanza e la Russia<sup>44</sup>. Al contrario, senza la volontà politica di entrambe le parti, l'attuale crisi ucraina rischierebbe di trasformarsi in una contesa prolungata tra l'Occidente e la Russia con importanti ripercussioni a livello mondiale.

### Conclusioni

Questo saggio ha evidenziato come l'attuale crisi tra l'Alleanza e Mosca, che è stata innescata dalla rivolta di Piazza Maidan ed è poi continuata con la successiva annessione russa della Crimea e l'esplosione del conflitto nel bacino del Donbas rappresenti solo l'ultimo episodio di un progressivo deterioramento nei rapporti tra le due parti, la cui origini più lontane devono essere trovate nella natura degli accordi che tra il 1989 e il 1990 condussero al superamento della divisione Est-Ovest.

Tali accordi hanno lasciato incerti la collocazione e il ruolo dell'ex spazio sovietico nella nuova architettura di sicurezza europea, permettendo all'Alleanza di estendersi gradualmente e incorporare gli Stati baltici, mantenendo una porta aperta verso la Georgia e l'Ucraina e spingendo dall'altra parte Mosca ad adoperarsi a favore di una revisione dell'attuale assetto pan-europeo.

Più specificamente, il Cremlino ha continuato a ricercare il riconoscimento da parte dell'Alleanza di una nuova sfera di influenza, che possa fungere da cintura di sicurezza per la Russia, davanti alle proprie frontiere occidentali. Mentre l'inviolabilità dei confini rimane un pilastro fondamentale per la costruzione di un'Europa effettivamente "unita e libera", l'Occidente dovrebbe adoperarsi per una riattivazione dei principi del Rapporto Harmel del 1967, cercando di coinvolgere Mosca in un nuovo negoziato sul ruolo dell'ex spazio sovietico all'interno dell'attuale struttura di sicurezza europea – una sorta di nuova Helsinki – mantenendo allo stesso tempo un atteggiamento di attenta vigilanza sulle future mosse russe. Mentre – come il Presidente polacco Bronislaw Komorowski ha sottolineato in un discorso alla Rada ucraina nell'aprile del 2015 – non ci può essere un'Europa stabile

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Il testo del Rapporto Harmel è all'indirizzo Internet: http://www.nato.int/cps/en/natolive/80991.htm.

senza un'Ucraina libera<sup>45</sup>, certamente non ci sarà un continente sicuro e senza divisioni in assenza di una riconciliazione sincera con la Russia.

<sup>45</sup> Cfr. il sito ufficiale del Presidente della Repubblica polacca, all'indirizzo Internet: http://www.president.pl/en/news/news/art,808,poland-extends-its-hand-to-ukraine.html.

# L'asse russo-tedesco: storia e attualità di un mito

di Federico Niglia

**Abstract** – There is a myth concerning a special relationship between Russia and Germany. A myth always contains a part of truth and a lot of simplification. The most important milestones of this relationship are 1812, 1870, 1922, 1972. Tsar Peter the Great was the first leader trying to create a connection between his country and the German world. On the other side, king Frederick the Great sent ambassadors to Russia to understand the culture of that empire. The Napoleonic wars put strictly in contact Prussia and Russia and so did the peace after those wars. Bismarck's era is seen as the period of maximum convergence between Prussia-Germany and Russia, but the relation was actually much more complicated. The Treaty of Rapallo was signed in 1922. This German-Soviet pact must be seen as the extrema ratio of German government, which had already tried to reach an agreement with Great Britain. Actually, the most important limit of the German politic with Russia was that Berlin did not see Moscow as a real interlocutor. In the 1970s the two countries rediscovered themselves thanks to the Ostpolitik. Germany appreciated that Soviet Union did not interfere in the reunification of the country. After the Cold War, the economic factor was the link between Germany and Russia. In this way, Berlin gained access to the Eastern European markets and became the continental epicentre. The good relationship continued under Schroeder and Merkel. 2008 marked the worst period in the relationship between EU and Russia, but Germany maintained important economic relations with Moscow. Even if Germany is one of the countries that want a dialog with Putin, the Ukrainian crisis made a fact clear: Germany is a regulatory power, while Russia follows a traditional realpolitik. If Germany wants to maintain a leadership in Europe, it has to change its idea of "leadership" and "intervention". In the present situation, Germany has to make a "containment by integration" with Russia, or it will became the border of a divided world.

Uno dei miti che viene in rilievo quando si parla della politica estera tedesca è quello della *special relationship* con la Russia. Anche nelle more della crisi ucraina (in pieno e incerto svolgimento nel momento in cui questo saggio viene licenziato) la Germania ha mostrato di avere un atteggiamento particolare verso la Russia: il governo guidato da Angela Merkel è apparso combattuto tra l'opposizione aperta ai

russi, invocata sia nell'Alleanza Atlantica che nell'Unione Europea dai Paesi confinanti con la Federazione Russa, e il mantenimento di un atteggiamento maggiormente ispirato al dialogo e alla comprensione. Queste apparenti oscillazioni che caratterizzano la posizione tedesca derivano, ad avviso di molti, dalla particolarità del rapporto esistente tra Germania e Russia, un rapporto che affonderebbe le sue radici nel "mito" dell'asse tra i due Paesi.

Come tutte le costruzioni intellettuali, anche questo mito è la semplificazione di una realtà ben più complessa. Come tutti i miti, però, contiene al contempo degli elementi di verità. È opinione di chi scrive che sia corretto parlare di un rapporto particolare esistente tra Germania e Russia, che si sono incontrate sul terreno della cultura nel Settecento e hanno avuto modo di stringere, in alcuni passaggi storici fondamentali, alcuni dei quali particolarmente problematici, un legame politico oltre che economico.

Si cercherà di rendere conto in apertura dell'ambivalente rapporto culturale istauratosi nel Settecento e proseguito nell'Ottocento, per poi concentrarsi su alcuni momenti particolarmente significativi, sui quali si fonda il mito dell'asse russo-tedesco. Nello specifico, si rifletterà su quattro benchmark: il 1812; il 1870; il 1922; il 1972. L'idea di riassumere un rapporto, soprattutto tra due realtà così complesse, facendo leva su delle date-chiave, presta fisiologicamente il fianco alla critica. Le quattro date prescelte hanno però il merito di riassumere alcune delle ragioni che sottendono all'intesa tra i due Paesi, dando conto del valore e del limite di questo rapporto. Nella parte conclusiva, prendendo le mosse dall'*Ostpolitik* brandtiana, si avvierà il discorso sui rapporti russo-tedeschi negli ultimi venticinque anni, quelli compresi tra il crollo del Muro di Berlino e lo scoppio della crisi ucraina. La tesi che si sosterrà è quella secondo cui nell'ultimo quarto di secolo si è consumato un ulteriore passaggio della storia comune di Russia e Germania: quello caratterizzato dal tentativo, portato avanti dai tedeschi, di inserire la Russia post-sovietica in un percorso di democratizzazione e di agganciarla, sostanzialmente se non formalmente, all'Unione Europea. Prendendo atto del fallimento di questo tentativo – questo appare almeno evidente allo scrivente – si ragionerà su quali sono le ragioni dell'attuale incompatibilità tra Germania e Russia.

### A margine del secolo dei Lumi

Il Settecento, universalmente noto per aver prodotto una rivoluzione di pensiero la cui onda ancora produce i suoi effetti sulla civiltà occidentale, rappresenta anche il momento di prima, spontanea e cosciente convergenza tra Europa e Russia. In contemporanea al diffondersi, nei Paesi dell'Europa occidentale, della cultura dei Lumi, in Russia si poneva la tormentata questione, che avrebbe accompagnato tutta l'esistenza successiva di quella nazione, se proiettarsi verso l'Europa o se rimanere ad essa esterna, valorizzando la propria anima "orientale".

All'inizio del XVIII secolo si ebbe il tentativo più ambizioso di europeizzare la Russia: quello portato avanti da Pietro il Grande. Questi non prese a modello una singola nazione, ma si rapportò con quell'intellettualità transnazionale che rappresentava, rispetto all'Europa del Seicento, una grande novità. In realtà, Pietro ebbe come principali punti di riferimento la Francia e il mondo tedesco, comprendente sia l'Austria che la Prussia.

Sotto il suo regno prese avvio un dialogo culturale con quello che, per semplicità, possiamo definire il polo franco-tedesco, un dialogo che crebbe di intensità nel secolo successivo. Fu Pietro I ad aprire le porte della casa regnante moscovita alle teorie e alle proposte di riforma di intellettuali europei, compresi quelli tedeschi: fu lui a incontrarsi in più occasioni con Leibniz, il quale formulò una serie di proposte per la modernizzazione della Russia. Tra queste vi era l'avvio di una politica di controllo e indirizzo della vita scientifica e culturale, con la creazione di un'Accademia delle Scienze, che vide la luce dopo che Pietro era morto. Sempre su consiglio di Leibniz, promosse la traduzione di opere occidentali in Russia. Grazie a una nutrita storiografia, in ultimo ai contributi di Michel Espagne, disponiamo di un quadro organico di un transfer culturale che fu, in realtà, bidirezionale: non fu infatti solo la Russia a importare usi, costumi e tecniche dai Paesi occidentali, ma furono anche gli intellettuali di questi Paesi a guardare con grande interesse alla Russia, da loro spesso considerata come un autentico laboratorio ove sperimentare nuove formule di sviluppo sociale, istituzionale ed economico.

L'idillio tra i due mondi non giunse però mai al pieno complimento perché, nella cultura europea occidentale del Sette/Ottocento,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Cfr. in particolare M. Espagne, *L'ambre et le fossile. Transferts germano-russes dans les sciences humaines XIXe-XXe siècles*, Paris, 2014.

la Russia non si liberò mai di quell'immagine ambivalente di Paese oscillante tra riformismo e dispotismo. La Francia fu, come e forse ancor più della Prussia, la nazione che sviluppò l'immagine più dicotomica e contraddittoria della Russia. L'intellettualità francese oscillò sempre tra la visione di Voltaire, che vedeva nella Russia come un Paese dalle grandi possibilità e financo difensore della libertà<sup>2</sup> e quella di Montesquieu e Diderot, che mal giudicavano la società russa perché questa era incapace di generare corpi intermedi atti a bilanciare le derive del potere assoluto<sup>3</sup>.

Sentimenti analoghi agitavano la Prussia federiciana. Federico il Grande era cresciuto all'ombra di pesanti pregiudizi: il padre, quel Re Sergente che al di là dei luoghi comuni certo non brillava per slancio culturale, lo aveva educato nella diffidenza verso i russi. Bisognerà attendere la missione del diplomatico Ulrich Friedrich von Suhm, inviato nel 1737 proprio da Federico a investigare costumi e orientamenti dei russi, per avere un primo cambiamento di rotta<sup>4</sup>. Ma se Federico ebbe la curiosità di conoscere meglio quel mondo, così non fu per gran parte dell'intellettualità prussiana e, più in generale, europea: non deve stupire che lo stesso Pietro rimase spesso incompreso e, in molte delle rappresentazioni coeve di viaggiatori e commentatori europei, liquidato come un tipico despota orientale.

À questo primo limite, quello relativo all'incapacità degli occidentali di guardare alla Russia come a una realtà unica, se ne accompagnò un altro, speculare, che riguarda l'incapacità della Russia di sentirsi, fino in fondo, europea. Il problema nasceva dal fatto che la scelta di occidentalizzare, e dunque di europeizzare, la Russia era stata presa dal sovrano in modo autonomo e autocratico, generando così una divisione tra una classe intellettuale e politica orientata verso il nuovo e una

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Come noto, per Voltaire il vero dispotismo era quello "orientale" impersonato dal sovrano ottomano, contro cui gli Zar di Russia, non sempre per motivi ideali così alti, si trovavano a combattere.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Cfr., per un'analisi approfondita di questa dicotomia, E. Adamovsky, *Euro-Orientalism: Liberal Ideology and the Image of Russia in France (c. 1740-1880)*, Bern, 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Lo strumento migliore per poter apprezzare l'interesse di Federico per la Russia e la sua decisione di inviare von Suhm rimane l'epistolario tra i due, ora peraltro agevolmente accessibile in formato digitale: Freundschaftlicher Briefwechsel zwischen Friedrich dem Zweyten, König von Preußen, und U.F. von Suhm, voll. 81-82, Allgemeine deutsche Bibliothek, Berlin, 1788.

popolazione sempre ancorata ai valori tradizionali<sup>5</sup>. A pesare non fu però solo la mancata condivisione del processo di occidentalizzazione, quant'anche il fatto che l'occidentalizzazione presupponeva un bagaglio storico, culturale e valoriale di cui l'*intellighenzia* pietrina non disponeva. Isabel de Madariaga, la storica che più di tutti ha studiato la cultura russa del Settecento, ha scritto in proposito: «Russia moved into the world of the Enlightenment without the intimate knowledge of the literature of the classical world and of the middle ages which underpins the whole history of thought in the West»<sup>6</sup>.

Queste contraddizioni di fondo avrebbero accompagnato la Russia negli anni a venire, anche durante il regno di Caterina. Principessa di sangue tedesco, Caterina fu interprete, differenziandosi in questo da Pietro il Grande, di un dialogo più profondo con il mondo tedesco: non solo promosse la circolazione delle idee che venivano elaborate in Germania, ma aprì addirittura le porte della Russia all'immigrazione tedesca. Non fu però in grado di superare il "peccato originale" dell'approccio russo all'Occidente. I rapporti tra Prussia e Russia furono peraltro costellati, nel corso del Settecento, da una serie di divergenze. La decisione russa di intervenire nella Guerra di Successione Austriaca creò un contrasto tra i due Paesi, che si accentuò durante la Guerra dei Sette Anni. Fu solo grazie a un comune nemico che queste contrapposizioni poterono essere superate.

# Riflessione su quattro momenti chiave

L'epopea napoleonica ebbe, tra i suoi vari effetti, anche quello di unire politicamente la Russia alla Prussia, favorendo il progressivo

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Così Vittorio Strada: «Era inevitabile che, oltre agli alti costi umani dell'impresa pietrina, l'apertura della Russia all'Europa creasse una frattura tra la nuova élite politica e culturale, da una parte, e il resto della popolazione rimasta legata a valori e alle consuetudini tradizionali, dall'altra» (V. Strada, *Europe. La Russia come frontiera*, Venezia, 2014, p. 38).

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> I. de Madariaga, *Politics and Culture in Eighteenth-Century Russia: Collected Essays by Isabel de Madariaga*, London, 2014, p. 264.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Sempre valido il saggio di I. Fleischhauer, *The Nationalities Policy of the Tsars Reconsidered. The Case of the Russian Germans*, "The Journal of Modern History", vol. 53 (1981), n. 1. Cfr. anche E.H. Hundley, *The Germans in Russia*, "German-American Journal", vol. 54 (2005), n. 4.

accantonamento delle controversie e affiancando, a quel dialogo culturale in atto già da un secolo, un discorso politico.

Una data simbolica è, da questo punto di vista, quella del 30 dicembre 1812: quel giorno il comandante dell'esercito prussiano, von Wartenburg, e quello russo, von Diebisch (che peraltro era tedesco), si accordarono sulla linea da tenere nella campagna contro Napoleone. Molto si è dibattuto sulle ragioni che hanno spinto i russi, che pur molto dubitavano dei prussiani, a schierarsi con questi ultimi. Tra i due Paesi non correva in quel momento buon sangue, tanto che la convenzione, siglata dai due comandanti militari, fu inizialmente sconfessata dal Re di Prussia, il quale temeva l'attraversamento del suo territorio da parte delle truppe russe. La storiografia più datata ha insistito molto sulle iniziative di diplomazia personale portate avanti in quella circostanza, in particolare sul ruolo avuto dal Barone von Stein nel persuadere Alessandro I a schierarsi chiaramente al fianco dei prussiani<sup>8</sup>. A saper andare oltre la personalizzazione delle relazioni internazionali, si può vedere in Tauroggen un momento di più ampia svolta nei rapporti russo-prussiani: per quanto la sconfitta di Napoleone sia stata il risultato di una complessa serie di fattori – non ultimo il contributo della *Royal Navy* che obbligò le truppe dell'Imperatore francese a dislocarsi in maniera non ottimale – rimane il fatto che l'alleanza russo-prussiana divenne il simbolo di una collaborazione capace di affrontare e sconfiggere la minaccia della rivoluzione<sup>9</sup>. La convenzione di Tauroggen assunse un duplice significato: quello di una Russia sempre più legata all'Europa, di cui Alessandro I voleva peraltro essere il salvatore, ma anche quello di una Prussia favorevolmente orientata, soprattutto nel suo *entourage* militare, verso la Russia. Questa seconda componente del mito sarebbe riecheggiata ciclicamente nella successiva storia dell'Europa, sia in quei circoli tedeschi che miravano a rompere il legame tra la Germania e le decadenti democrazie occidentali (è il caso dei nazionalboscevichi attivi nel primo nazionalsocialismo), sia

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> H.A. Schmitt, 1812: Stein, Alexander I and the Crusade against Napoleon, "The Journal of Modern History", vol. 31, (1959), n. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Nel corso del 1813 l'utilità dell'intesa russo prussiano si comprese a pieno. Complici anche gli errori strategici di Napoleone, che si ostinava a voler prendere Berlino, la grande alleanza ottenne un grande successo proprio nella battaglia di Lipsia, che rappresentò un importante passo in vista della cacciata delle truppe napoleoniche dal suolo tedesco. Cfr. M. Leggiere, *From Berlin to Leipzig: Napoleon's Gamble in North Germany*, "The Journal of Military History", vol. 62 (2003), n. 1, pp. 54-59.

in quei circoli germanofobici presenti in diversi Paesi, che vedevano nella Germania e nella Russia due Potenze incapaci, per diversi motivi, di legarsi in modo durevole all'Occidente.

L'oleografia del Congresso di Vienna ci consegna poi per la prima volta l'immagine di un fronte conservatore al quale partecipavano, oltre all'Austria, anche la Russia e la Prussia. In quegli anni, complice anche il contrasto tra le Corti del Nord e l'Inghilterra di Castlereagh e Canning sul principio di intervento, Russia e Prussia trovarono più di un motivo d'intesa. Lo si vide al convegno di Münchengrätz, quando i due sovrani, assieme a quello asburgico, ribadirono la validità del principio di intervento per sedare i focolai rivoluzionari. In questa fase il collante tra la Prussia, che iniziava proprio in quel periodo con lo Zollverein a fare le prime prove di unificazione, e la Russia fu lo spirito conservatore, sebbene l'idea di trasformare la lotta alla rivoluzione in un vero e proprio programma "di governo" della comunità internazionale, così sentito dallo Zar, non fosse poi molto condiviso a Berlino.

Lo spirito conservatore fu messo a dura prova dalla rivoluzione del 1848 e approdò alla seconda metà del secolo XIX decisamente provato, come anche il rapporto tra Russia e Prussia. A ridare un senso "dinamico" al rapporto tra le due nazioni fu il Principe di Bismarck, il cui cancellierato viene universalmente considerato come uno dei momenti di maggiore convergenza tra Russia e Prussia-Germania: con Bismarck la Russia divenne, infatti, il Paese che, con la sua benevola neutralità, permise l'unità tedesca. La storiografia, soprattutto quella più datata, ha costruito su questa geniale manovra diplomatica un'interpretazione di lungo periodo della storia tedesca, grazie alla quale ha potuto dare conto di alcuni sviluppi successivi del dialogo russo-tedesco, dal trattato di Rapallo all'*Ostpolitik* brandtiana passando per il Patto Ribbentrop-Molotov. Al contrario, la storiografia più recente tende a ridimensionare la portata di quest'idillio, o quanto meno a mostrale luci e ombre del rapporto tra Germania-Prussia e Russia negli anni del cancellierato Bismarck. Che Bismarck concepisse i buoni rapporti con la Russia come un pilastro della politica estera tedesca non è oggetto di discussione: lo dimostra l'improvvisazione con cui portò a termine il trattato di Contrassicurazione, un accordo che, come noto, ebbe vita breve. Ma va tenuto in altrettanto conto che il rapporto tra Russia e Germania, perfetto sul piano teorico, non era tale in realtà, soprattutto a causa degli attriti tra la Russia e l'altra potenza del mondo tedesco, l'Austria-Ungheria. Va inoltre tenuto presente che anche in Russia esistevano correnti di pensiero che vedevano nella Francia, e non nella Germania, il *partner* strategico della Russia: se si rimane sul dato culturale e si riesce ad andare oltre alle enormi differenze tra il regime autocratico della Russia di Alessandro III e quello della Terza Repubblica francese, non deve stupire la rapidità con cui l'intesa franco-russa venne conclusa pochi anni dopo il dimissionamento di Bismarck.

Un altro momento su cui riflettere è quello del 16 aprile 1922. Il trattato di Rapallo viene sovente utilizzato, dalla stampa coeva ma anche da molta letteratura scientifica, come il simbolo della tendenza di russi e tedeschi ad accordarsi in opposizione alle vessazioni di un Occidente a loro ostile. Non si può negare che Rapallo sia stato lo strumento attraverso cui due Potenze isolate cercarono di riguadagnare una dimensione internazionale. Se si adotta questa prospettiva si può vedere Rapallo come il momento che congiunge la stagione bismarckiana al Patto Ribbentrop-Molotov. In realtà, il *benchmark* di Rapallo può essere utilizzato per spiegare un'altra tendenza, che anima in questo caso i tedeschi: quella di considerare l'intesa con la Russia come l'extrema ratio nel caso di un fallimento del dialogo con le altre Potenze dell'Europa occidentale. Se si rileggono con attenzione le vicende che hanno portato al trattato di Rapallo e se si guarda alla linea tenuta da Walther Rathenau, si vede come quest'ultimo avesse fino all'ultimo tentato di trovare un accordo con gli inglesi e che si fosse deciso al firmare il patto con i russi quando si era sentito completamente abbandonato anche da questi ultimi<sup>10</sup>. E vero che dal primo dopoguerra operò in Germania un fronte eterogeneo di russofili, che andava dai vecchi *Junker* ai fratelli Strasser. È però altrettanto vero che sia i governi della Repubblica di Weimar sia successivamente Hitler concepirono l'intesa con la Russia come una necessità contingente: lo si vide chiaramente sia negli anni Venti sia durante la Seconda guerra mondiale. Sebbene alcune interpretazioni più recenti cerchino di collocare tale alleanza nel progetto, che poi fallì, di una grande coazione continentale in chiave anti-britannica<sup>11</sup>, non si può certo dire che a muovere Hitler fosse la sua russofilia, il suo interesse per un popolo giudicato come inferiore da sfruttare, vessare e, infine, sterminare.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Cfr. C. Fink - A. Frohn - J. Heideking (eds), *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922*, Cambridge, 2002.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Sul versante della storiografia italiana cfr. E. Di Rienzo - E. Gin, *Le potenze dell'Asse e l'Unione Sovietica 1939-1945*, Soveria Mannelli, 2013.

Pur nella sua intrinseca malvagità, Hitler non rappresenta dunque un'eccezione rispetto al ragionamento fin qui compiuto: anche in lui prevalse la logica utilitaristica consistente nella riproposizione di una politica bismarckiana che avrebbe permesso alla Germania di invadere la Polonia e di rivolgersi, in un secondo momento, contro la Francia.

Ad avviso di chi scrive, il limite fondamentale del dialogo russotedesco della prima metà del XX secolo è stato dato dalla sostanziale indisponibilità della Germania di costruire una politica che avesse nella Russia un referente. Se si riesce, pur con sforzi immani, ad astrarsi dal "fattore Hitler", si può vedere come nella coscienza politica del XX secolo la Russia abbia rappresentato non più il termine essenziale della politica estera, quanto uno strumento, certo uno dei più importanti, per costruire la propria azione internazionale.

Passando oltre, si può vedere invece come nell'*Ostpolitik* un salto di qualità nel rapporto tra i due Paesi. Sebbene tale politica nascesse dal bisogno di normalizzare la questione tedesca nel contesto della Guerra Fredda, si possono rinvenire nella politica di Willy Brandt ed Egon Bahr alcuni elementi di novità. Con l'Ostpolitik sono stati, infatti, rilanciati i rapporti economici e politici con l'URSS: nel 1970 venne avviata una collaborazione economica tra Mosca e Bonn sul gasdotto siberiano che avrebbe avviato una cooperazione in campo energetico di ampio respiro. L'Ostpolitik spinse inoltre la classe dirigente tedesca a "interessarsi" nuovamente della Russia: se la prima generazione di leader della Repubblica Federale aveva guardato a Occidente (questo valeva per Adenauer ma anche forse ancor più per Erhard), imponendo e imponendosi una Westorientierung a tappe forzate, la seconda generazione seppe riguadagnare il proprio interesse verso l'Oriente. Senza poter entrare troppo nella vicenda, si può concludere che il periodo compreso tra la fine degli anni Sessanta e la fine degli anni Settanta rappresentò un momento di riscoperta reciproca, in cui soprattutto i tedeschi, al netto delle restrizioni imposte dal bipolarismo, ripresero coscienza dell'esistenza di una dimensione orientale.

Se per Brandt e Schmidt l'Ostpolitik rappresentò le colonne d'Ercole che, nel contesto della Guerra Fredda, la Germania non poteva oltrepassare, così non fu per Helmut Kohl. Questi, attraverso una saggia politica di dialogo con l'Unione Sovietica, fu in grado di raggiungere l'obiettivo agognato dai suoi predecessori: quello della riunificazione. Nel paragrafo che segue si discute di come la riunificazione abbia influenzato l'atteggiamento dei tedeschi verso la Russia a partire

dai primi anni Novanta e di come questi abbiano tentato di promuovere una democratizzazione della Russia e di ancorarla stabilmente all'Unione Europea.

# Il valore della riunificazione e la Neue Ostpolitik

Le circostanze nelle quali ha avuto termine la divisione della Germania hanno influenzato profondamente l'idea della Russia che i tedeschi hanno avuto negli anni a seguire. Due sono state, ad avviso di chi scrive, le situazioni che più intimamente hanno toccato l'animo tedesco in quel frangente: la prima riguarda il contegno delle autorità sovietiche al momento del crollo del Muro; la seconda riguarda l'importanza che il marco tedesco e, più in generale, il fattore economico ebbero nel favorire la riunificazione e la successiva affermazione della Germania sulla scena internazionale.

Posto di fronte alla protesta montante nella Repubblica Democratica Tedesca, Gorbacev decise di non utilizzare la forza perché questa non aveva funzionato già nel 1956 e nel 1968<sup>12</sup>. I sovietici si astennero pertanto dall'intervenire militarmente nel momento in cui il popolo tedesco era maggiormente esposto. Ne scaturì una certa gratitudine dei tedeschi per i russi, che, seppur direttamente responsabili di una divisione pluridecennale e della vessazione di parte del popolo tedesco, avevano infine assecondato la scelta di quest'ultimo.

All'indomani della caduta del Muro di Berlino, tedeschi e sovietici intavolarono dei negoziati bilaterali. La prima questione affrontata fu quella delle truppe sovietiche sul territorio tedesco: nel 1990 stazionavano nella Germania orientale ben 546.000 soldati, per il cui ritiro i sovietici non disponevano delle risorse sufficienti. Lo sgombero delle truppe, che sarebbe stato ultimato nel 1994, avrebbe rappresentato il primo esercizio di collaborazione tra i due Paesi dopo la Guerra Fredda. Contemporaneamente, i due governi si confrontarono su altri tre dossier-chiave: la questione della minoranza tedesca in Russia, i rapporti commerciali e finanziari e il sostegno tedesco alla ristrutturazione del sistema sovietico. La questione dei discendenti di quei coloni germanici giunti in Russia al tempo di Caterina non pose problemi rilevanti, anche perché questi optarono in massa per il trasferimento

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Per tutti cfr. il recente volume di M.E. Sarotte, *The Collapse: The Accidental Opening of the Berlin Wall*, New York, 2014.

in Germania. Più importante fu invece il discorso economico che rappresenta, per chi scrive, un fattore strutturale di riavvicinamento tra Russia e Germania. In realtà, durante la presidenza di Boris Eltsin (1992-99), gli investitori tedeschi tennero un atteggiamento guardingo nei confronti della Russia, vista come un Paese afflitto da una scarsa certezza del diritto e dalle difficoltà esistenti nel proteggere gli investimenti. Pesarono, inoltre, in misura estremamente rilevante il disordine monetario e la fiammata di iperinflazione dei primi Novanta, tanto che alcuni autorevoli storici hanno intravisto delle analogie tra quella crisi e quella che colpì la Germania negli anni Venti<sup>13</sup>. Certo è che la crisi economica ebbe pesanti ripercussioni anche sulla sfera politica, tanto che nel periodo che va dal marzo 1998 all'agosto 1999 si succedettero ben cinque Primi Ministri. Ma, nonostante le disavventure degli anni Novanta, Germania e Russia hanno proseguito nel dialogo economico, sfruttando al massimo la complementarietà tra i due sistemi produttivi. L'offerta russa di materie prime soprattutto energetiche trovò una valida compensazione nei prodotti finiti tedeschi. A questo bisognava aggiungere che tra i due Paesi si instaurarono, sin dai primi anni Novanta, dei partenariati in settori strategici: in primis quello dell'estrazione e distribuzione del gas. Da non sottovalutare peraltro la collaborazione nel campo del nucleare civile, nel quale la Germania funse da attrattore di competenze e personale dell'ex Unione Sovietica.

Non bisogna però cadere nell'errore di pensare che la politica filorussa di Berlino sia stata dettata dagli interessi economici: l'obiettivo principale dei tedeschi è sempre stato quello di "integrare" la Russia in Europa. Senza la Russia, la Germania non avrebbe mai potuto sviluppare una proiezione di lungo periodo verso i Paesi dell'Europa centrale e danubiano-balcanica. Lo storico tedesco Michael Stürmer, che ha attratto molte critiche per le sue posizioni filo-Putin, ha correttamente scritto: «Germany's Central and Eastern European neighbourhood cannot thrive without the prior stabilisation of the Russian reforms»<sup>14</sup>. Solo assieme alla Russia la Germania riunificata avrebbe smesso di essere la "frontiera" dell'Europa occidentale per diventare finalmente

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> N. Ferguson - B. Granville, "Weimar on the Volga": Causes and Consequences of Inflation in 1990s Russia Compared with 1920s Germany, "The Journal of Economic History", vol. 51 (2000), n. 4.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> M. Stürmer, *Deutsche Interessen*, in *Deutschlands neue Aussenpolitik*, vol. 1, Münchem-Oldenbourg, 1994, p. 58.

il "centro" di un'Europa che, per usare un'espressione cara al Generale de Gaulle, va dall'Atlantico agli Urali.

Se si guarda alla politica verso la Russia, si rileva una continuità di fondo tra i diversi cancellierati, in particolare tra quello di Helmuth Kohl e quello di Gerhard Schroeder. Entrambi hanno portato avanti una *Neue Ostpolitik*, nella quale il *Wandel durch Annäherung* di branditiana memoria è stato sostituito dal *Wandel durch Verflechtung*. Nella realizzazione di questo disegno politico, tutti i Cancellieri hanno sfruttato a pieno l'asimmetria esistente tra la Germania riunificata e la Russia in transizione, consistente nella capacità della Germania di influenzare la politica russa più di quanto questa potesse influenzare la politica tedesca<sup>15</sup>.

Sfruttando la propria superiorità economica e la propria influenza, i tedeschi hanno promosso una strategia di cooperazione con la Russia in cui modernizzazione e democratizzazione avrebbero dovuto procedere in parallelo. Gli ultimi anni di cancellierato Kohl hanno svolto una funzione preparatoria, anche perché la crisi economica che colpì la Russia in quegli anni rese problematica l'attuazione di una strategia di ampio respiro. Fu Gerhard Schroeder a cogliere a piene mani i frutti della semina iniziata un decennio prima. Il *leader* socialdemocratico, Cancelliere dal 1998, puntò tutto sul rapporto con la Russia, attivando una serie di collaborazioni negli ambiti più disparati. Particolare attenzione fu dedicata alle infrastrutture e all'energia: il coronamento del cancellierato Schroeder è stato, infatti, l'accordo per la costruzione del gasdotto *Nord Stream*, concluso prima del termine del mandato del Cancelliere.

L'interlocutore privilegiato di Schroeder è stato sempre Vladimir Putin, alla guida della Federazione Russa dal 2001. Schroeder non ha mai fatto venire meno il suo sostegno al Presidente russo<sup>16</sup>. Questo lo ha portato, in più occasioni, in collisione con i Verdi, *partner* dei socialdemocratici al governo che hanno sempre mostrato una maggiore sensibilità sui temi dei diritti umani, nonché con esponenti del suo

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> «A clear asymmetry exists in their bilateral relations. As the donor of half of Russia's aid since 1990 and as Russia's main trading partner, Germany has much more influence on Russia's domestic life than vice versa». [W.C. Thompson, *Germany and the East*, "Europe-Asia Studies", vol. 53 (2001), n. 6, p. 946].

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Fece scalpore la sua dichiarazione in cui affermava che Putin era un *lupenreiner Demokrat* (http://www.abendblatt.de/politik/deutschland/article290532/Schroeder-Putin-ist-lupenreiner-Demokrat.html).

stesso partito. Schroeder ha inoltre dovuto incassare, sempre per questa sua scelta, un deterioramento dei rapporti con i vicini dell'Europa orientale, in particolare con la Polonia e con i Paesi baltici.

Con il passaggio alla grande coalizione vennero meno molti degli elementi che avevano ispirato l'intesa Schroeder-Putin, non ultima quella Männerfreundschaft di cui Angela Merkel, per ovvi motivi, non ha potuto essere una degna continuatrice. Cionondimeno, negli anni della *Grosse Koalition* la politica di amicizia con la Russia compì un ulteriore balzo in avanti: nel documento programmatico dei partiti della coalizione venne inserita un'esplicita menzione alla natura strategica del dialogo con la Russia<sup>17</sup>. Nel 2008 fu infine varato il Partenariato per la Modernizzazione (PpM) tra Germania e Federazione Russa. Centrato su cinque aree strategiche (sanità, efficienza energetica, logistica, training e programmi orizzontali volti al miglioramento del sistema giuridico), il partenariato tedesco-russo ha funto da base per quello tra Russia e Unione Europea, siglato in occasione del XXV Summit UE-Russia di Rostov sul Don del maggio-giugno 2010. Il PpM rappresentava, per i tedeschi, la perla della Einbindungsstrategie, di quella strategia che mirava a integrare pienamente la Russia in Europa e a permettere alle imprese tedesche (non solo le grandi imprese del comparto energetico, ma anche le piccole e medie imprese) di penetrare utilmente il grande mercato russo. Il profondo mutamento dell'equilibrio internazionale a partire dai primi anni del nuovo millennio e il riemergere della Russia come attore geopolitico hanno però impedito che questo disegno giungesse a pieno compimento.

# I tedeschi e il ritorno in campo della grande Russia

All'indomani dell'11 settembre, tutti, russi compresi, si schierarono a sostegno dell'America duramente colpita dal terrorismo. Non si dovette attendere molto tempo, però, per vedere riemergere le profonde divergenze tra le due Superpotenze. Se in occasione dell'intervento in Afghanistan i russi dovettero a malincuore accettare l'idea di una presenza NATO in un Paese che la Russia da sempre considera nella sua sfera di influenza, quando l'amministrazione Bush decise di procedere

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, 2005, all'indirizzo Internet: http://www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf.

militarmente contro Saddam Hussein il Cremlino iniziò a prendere posizione contro l'intero impianto della politica estera americana. In quell'occasione, come noto, anche i tedeschi furono tra coloro che si opposero all'intervento americano, trovandosi così più vicini ai russi che al vecchio alleato.

Complici anche queste coincidenze, nei primi anni del Ventunesimo secolo l'idea che il partenariato strategico tra Germania e Russia potesse essere ulteriormente approfondito guadagnò credito. Con il formarsi della Grande Coalizione, l'idea di poter inserire a pieno la Russia nel sistema europeo e più in generale nelle organizzazioni politiche ed economiche occidentali raggiunse il culmine. Nel governo, furono soprattutto i socialdemocratici a lavorare in tal senso ed è proprio in quel periodo che l'attuale Ministro degli Esteri tedesco, Frank Walter Steinmeier, si affermò come sostenitore deciso della *Neue Ostpolitik*<sup>18</sup>. Non da meno sono però stati gli ambienti cristianodemocratici: al di là delle considerazioni sul Cancelliere Merkel, che pur conosce il russo e che presenta, rispetto a tutti i suoi predecessori, una conoscenza più approfondita del mondo "orientale", bisogna rilevare che nel partito non sono mai mancati i sostenitori di una convergenza con la Russia.

Ma, proprio nel momento in cui l'idea tedesca di una Russia "occidentalizzata" sembrava materializzarsi, Putin iniziò a imprimere i primi colpi di timone alla politica estera russa. Mosca abbandonò progressivamente il suo atteggiamento adattivo rispetto al sistema internazionale affermatosi dopo il crollo del Muro di Berlino e iniziò a perseguire attivamente i propri interessi strategici. In concreto, questo si tradusse in un rinnovato attivismo russo in aree un tempo parte dell'Unione Sovietica e nel contenimento dell'espansione occidentale in queste aree.

Il 2007 fu l'anno di svolta. Putin protestò contro l'installazione di missili americani nei Paesi dell'Europa orientale. Alla Conferenza sulla Sicurezza Internazionale di Monaco tenutasi in febbraio dichiarò: «Penso che sia ovvio che l'espansione della NATO non ha niente a che fare con la modernizzazione dell'Alleanza stessa o con la necessità di rendere più sicura l'Europa. Al contrario, rappresenta un grave fattore di provocazione che riduce il livello di fiducia reciproca».

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> F.-W. Steinmeier, Verflechtung und Integration. Eine neue Ostpolitik der EU, "Internationale Politik", vol. 62 (2007), n. 3.

Quel discorso, che passò alla Storia, fu il momento in cui il governo russo mise pubblicamente in discussione il Trattato sulle Forze Convenzionali in Europa; Putin fece però un ragionamento di più ampio respiro, dal quale traspariva la crescente insofferenza dei russi per un sistema di *governance* internazionale, politica ma anche economica, alla quale loro si sarebbe semplicemente dovuti adattare. Alexander Rahr, in un buon saggio sui rapporti russo-tedeschi pubblicato quell'anno, aveva scritto: «Russia will continue to demand a significant role for itself in Europe but will no longer link its integration with Europe with membership in the EU and NATO, as was expected 10 years ago»<sup>19</sup>.

Si può invece guardare al 2008 come all'*annus terribilis* nei rapporti tra Occidente e Russia, il cui scadimento si riverberò inevitabilmente sui rapporti tra questa e la Germania. Nello stesso momento in cui il Ministro Steinmeier annunciava, nel *summit* di Ekaterinenburg, il lancio della Partnership per la Modernizzazione<sup>20</sup>, si verificavano una serie di eventi che allargarono lo iato tra Occidente e Russia. Al termine del Consiglio Atlantico di Bucarest venne rilasciato un comunicato ufficiale che, al punto ventitré, affermava senza mezzi termini: «NATO welcomes Ukraine's and Georgia's Euro-Atlantic aspirations for membership in NATO»<sup>21</sup>. Di lì a pochi mesi, in agosto, lo scongelamento di una vecchia controversia avrebbe portato all'intervento russo contro la Georgia e al riconoscimento, da parte del Cremlino, dell'indipendenza di Abkhazia e Ossezia meridionale.

A partire da quel momento il governo tedesco iniziò a prendere le distanze da Mosca. Dal testo dell'accordo di coalizione tra CDU-CSU e FDP stilato nel 2009, in occasione del varo del nuovo esecutivo, scomparve il richiamo al partenariato strategico con la Russia, anche se Merkel avrebbe utilizzato tale termine in diversi interventi successivi. Da quel momento in poi, il governo tedesco avrebbe incontrato difficoltà crescenti nel mantenere quel rapporto privilegiato

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> A. Rahr, *Germany and Russia: A Special Relationship*, "The Washington Quarterly", vol. 30 (2007), n. 2, p. 144.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Cfr., per un'analisi della politica russa della Germania in quel momento, il saggio di I. Kempe, A New Ostpolitik? Priorities and Realities of Germany's EU Council Presidency, "CAP Policy Analysis", n. 4/2007.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Bucharest Summit Declaration, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 3 April 2008.

con il *partner* orientale, soprattutto con l'aggravarsi della questione ucraina.

Il quadro è stato reso ancora più problematico dalla reazione dell'opinione pubblica tedesca alle varie prove di forza russe. I tedeschi hanno reagito molto negativamente di fronte a tutte quelle azioni che sono state compiute in formale violazione di norme o della prassi internazionale. Dai *Transatlantic Trends 2008*, diffusi a seguito della guerra georgiana, emerse che il 35% dei tedeschi – una percentuale nettamente superiore rispetto a quella degli altri europei – era convinto che in Russia la democrazia si stesse affievolendo<sup>22</sup>. In occasione della crisi ucraina, la reazione dell'opinione pubblica tedesca è stata simile: secondo un sondaggio *Welt/ARD* dell'agosto 2014, il 70% dei tedeschi sarebbe stato in favore di una risposta europea e addirittura l'80% si sarebbe dichiarato convinto che la responsabilità della crisi fosse russa<sup>23</sup>.

Nel momento in cui l'intero costrutto della politica orientale della Germania è messo a dura prova, la fazione dei sostenitori del dialogo con la Russia vanta tra le sue fila figure autorevoli, a partire dagli ex Cancellieri Helmuth Schmidt e Gerhard Schroeder. Quest'ultimo, al di là dei suoi impegni contingenti nella business community russotedesca, continua a simboleggiare il momento di maggior dialogo e comprensione tra Germania (ed Europa) e Russia. Nel partito, uno dei maggiori sostenitori del dialogo con la Russia è il Ministro degli Esteri, Frank Walter Steinmeier, i cui slanci sono però contenuti dal Cancelliere Merkel, che preferisce controllare il dossier Russia direttamente. L'uomo che tra i socialdemocratici spinge di più per una politica di dialogo con la Russia continua ad essere Gernot Erler, tra coloro che più hanno lavorato per la costruzione del partenariato tra i due Paesi<sup>24</sup>. Seppure con tratti più sfumati, nel partito cristiano-democratico è presente una corrente che spinge verso il dialogo con la Russia. Il filo-russismo presente nella CDU-CSU appare più debole dal punto di vista storico e delle tradizioni rispetto a quello socialdemocratico, ma nelle fila del partito del Cancelliere in carica vi sono

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> K. Libront, Economization of German Security Policy. The Case of German-Russian Relations, Stockholm, 2013, pp. 12-13.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Deutsche sehen Schuld bei Putin Umfrage: Krise in Ukraine wird Russland angelastet, "Die Welt", 8.8.2014.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ha suscitato scalpore il suo articolo apparso su *Die Zeit* dal titolo *Schluss mit dem Russland-Bashing!*, 9.6.2013.

degli esponenti che guardano con favore a una forte economia tedesca che si rafforza attraverso il partenariato strategico con la Russia.

Pesa, poi, il fattore economico. Sempre dalla lettura dei sondaggi emerge che i cittadini tedeschi sono ben consci del valore strategico della *partnership* economica con la Russia: non casualmente, nel sondaggio succitato, "solo" il 49% degli intervistati si dichiarava favorevole a un inasprimento delle sanzioni. Diversi sono poi i circoli che, in modo più o meno ufficiale, sponsorizzano la partnership strategica tra Germania e Russia: un esempio è quello della Camera di Commercio Russo-Tedesca; un altro esempio, altrettanto rilevante, è quello del Petersburger Dialog, un forum di dialogo informale fondato nel 2001 su iniziativa diretta di Putin e Schroeder nel quadro della Partnership per la Modernizzazione. All'interno di questa business community, un ruolo preminente viene ricoperto dalle società operanti nel comparto energetico. Il peso politico degli "energetici" si è consolidato in concomitanza con lo sviluppo del gasdotto *Nord Stream*, che ha iniziato a trasportare gas nel 2011. Oggi Nord Stream è una realtà consolidata che interessa direttamente Russia, Polonia e Germania, e ha peraltro favorito una serie di partenariati tecnologici strategici: indicativo il caso di Wingas, una compagnia per la distribuzione nata da una joint *venture* tra Wintershall e Gazprom. Nel dicembre 2013 un accordo tra queste due ha fatto sì che il controllo di Wingas finisse in mani russe, in cambio dell'accesso di Wintershall ai nuovi bacini di gas siberiano.

### Non sarà una nuova Rapallo

Nella crisi ucraina il governo tedesco ha tenuto un atteggiamento particolarmente guardingo: si è mostrato attento a non rompere il dialogo con il Cremlino, tanto che Angela Merkel si è fatta carico in prima persona del negoziato tra Putin e l'Unione Europea, relegando Steinmeier in una posizione secondaria. Nell'Unione Europea, la Germania si colloca, assieme all'Italia, tra i Paesi "dialoganti", contrapposti al gruppo, capitanato dai baltici, di coloro che invece sono fautori di una linea dura con i russi. Le ragioni di questa moderazione sarebbero da ricercare nella politica – l'interesse dei tedeschi a un'Europa aperta a Oriente – ma anche nell'economia, nel senso che il partenariato economico-commerciale tra i due Paesi risulterebbe condizionante delle relazioni politiche. È però convinzione di chi scrive

che quest'atteggiamento maggiormente comprensivo non farà della Germania un sostenitore dell'*appeasement* nei confronti della Russia.

Germania e Russia sono agli antipodi nel modo di concepire l'idea di potenza, come reso evidente dalla crisi ucraina. La Russia putiniana rigetta l'equilibrio di potenza post-1989 e rimpiange il vecchio ordine bipolare. La Guerra Fredda aveva di fatto creato una ripartizione in zone d'influenza che aveva permesso alla Russia sovietica di coronare l'antico sogno degli Zar, con l'inglobamento dei territori che cingono la Russia (le repubbliche baltiche, l'Ucraina e i territori dell'Asia centrale) e la creazione di una sfera d'influenza su un arco compreso dall'Europa orientale e balcanica fino all'Afghanistan. Il dato più interessante riguarda tuttavia il modo in cui Putin intende modificare l'attuale ordine internazionale: gli analisti concordano nell'affermare che il Presidente russo sia uno degli interpreti più autentici della Realpolitik<sup>25</sup>. L'adozione di questa impostazione fa sì che, a prescindere dalla ragionevolezza delle sue azioni, la Russia persegua i suoi obiettivi attribuendo scarsa rilevanza al dato normativo. Non si tratta di disprezzo verso il diritto, quanto dell'idea, diffusa nella classe dirigente russa, di aver di fronte un ordine internazionale che essa non ha contribuito a costruire ma che le è stato imposto. La politica estera tedesca, al contrario, si fonda su un approccio normativo che, nello specifico, si basa sulla codificazione di una serie di regole politiche e norme giuridiche che si sono formate e consolidate nel periodo compreso tra i primi anni Novanta e il primo quinquennio del nuovo millennio. Queste regole riguardano varie dimensioni, da quella europea a quella multilaterale, e su di esse la Germania ha costruito la propria forza internazionale. Tale approccio normativo ha rappresentato per i tedeschi una vera e propria "quadratura del cerchio", nella misura in cui ha permesso alla Germania di affermarsi come potenza internazionale senza doversi sobbarcare impegni militari significativi.

Nello scontro tra *Realpolitik* e normativismo, la prima sembra destinata a prevalere. Tale concetto è stato molto ben riassunto da Vittorio Strada, che ha richiamato la favola *Il gatto e il cuoco* di Ivan

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Su questa linea di pensiero cfr. M. Rywkin, *Mythology in the Service of Realpolitik*, "American Foreign Policy Interests", vol. 36 (2014), n. 3. Molto utile per un inquadramento, seppure ormai datato, il contributo di E.B. Rumer, *Russian Foreign Policy Beyond Putin*, London, 2007, pp. 23-42. Per una prospettiva diversa cfr. A. Makarychev - A. Yatsyk, *The Four Pillars of Russia's Power Narrative*, "The International Spectator", vol. 49 (2014), n. 4.

Krylov, nella quale un gatto, sorpreso dal cuoco nell'intento di addentare un pollo, «ascolta e mangia» mentre il «retore, trascinato dal fiume di parole, non trovava fine al suo sermone»<sup>26</sup>.

Di fronte a questo stato di cose c'è chi ha messo in discussione l'intero senso della politica russa della Germania: Hans Kudnami, ad esempio, ha parlato con formula felice di Ostpolitik illusion, che avrebbe portato i tedeschi a mettere da parte il realismo di Egon Bahr (per il quale l'Ostpolitik era la via concreta per giungere alla riunificazione) e a sviluppare una concezione idealistica dei rapporti con la Russia<sup>27</sup>. Non si ritiene, in questa sede, di sposare fino in fondo questa tesi: i governi tedeschi, a prescindere dal loro colore, hanno sempre lavorato per portare la Russia nel sistema di governance esistente. Tale tentativo è stato portato avanti con costanza, sia in ambito economico sia in ambito politico e di sicurezza. Lo dimostra, ad esempio, la spinta tedesca per trasformare la Russia in uno degli attori di stabilizzazione di alcune situazioni critiche nell'Europa orientale: si prenda in considerazione, ad esempio, il Memorandum di Meseberg del 2010, con il quale si invitava creare un Consiglio di Sicurezza UE-Russia per la gestione della crisi in Transnistria. Purtroppo, il precipitare degli eventi ha reso questo progetto sempre più inattuale.

La Germania non può prescindere dall'andamento delle relazioni tra Stati Uniti e Russia: come è stato autorevolmente notato, fino allo scoppio della crisi ucraina ci sono stati cinque *reset*, per usare un termine caro a Barack Obama, dei rapporti tra Stati Uniti e Federazione Russa<sup>28</sup>. In ognuno di questi casi il tentativo di porre le relazioni tra le due Superpotenze su basi nuove è fallito. Sebbene molti analisti concordino sul fatto che gli Stati Uniti non saranno più per l'Europa quel *partner* che erano stati negli anni della Guerra Fredda, non si crede che tale allontanamento possa portare a una rottura del legame transatlantico, soprattutto se i negoziati per un'integrazione economica tra i due mondi – il c.d. TTIP – giungeranno a una positiva conclusione.

Non bisogna, infine, esagerare il peso che gli interessi economici possono avere sull'atteggiamento tedesco. Se è innegabile l'esistenza di un partenariato strategico tra Russia e Germania, è altrettanto innegabile che di questo partenariato hanno finora tratto beneficio, in

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> V. Strada, *Europe*, cit., p. 106.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> H. Kudnami, *The Paradox of German Power*, London, 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> A. Stent, *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, NJ, 2014, passim.

misura quasi esclusiva, le grandi imprese: a livello di piccole e medie imprese bisogna invece prendere atto di un fallimento. Le PMI tedesche avrebbero potuto inserirsi validamente nel mercato russo solo se questo avesse realizzato quelle riforme strutturali – soprattutto nel campo della trasparenza, della concorrenza e della *rule of law* – che sono invece rimaste sulla carta. Guardando poi con più attenzione alle dinamiche delle grandi imprese e, nello specifico, al comparto energetico, bisogna far presente che l'evoluzione delle tecnologie e del mercato globale sta modificando gli assetti esistenti e mettendo in discussione la natura strategica dell'asse Berlino-Mosca. La rivoluzione dello *shale gas* sta alterando i prezzi di questa materia prima e rende, di conseguenza, il gas russo meno indispensabile che in passato<sup>29</sup>.

Se si vuole trovare la ragione principale dell'inconciliabilità di fondo tra Germania e Russia, questa va ricercata nella Germania stessa e nel suo Cancelliere. Non sembra che Angela Merkel si trovi particolarmente a suo agio nel ruolo di *appeaser*: la frase più interessante è stata quella pronunciata a margine del vertice G20 di Brisbane, quando ha detto «Truly, the Ukraine crisis is in no way a regional issue». Angela Merkel guida una Germania che ha costruito la sua *grandeur* attraverso una serie di norme derivanti da trattati, in particolare da quelli europei, nonché da una serie di rapporti economici e commerciali che si alimentano della stabilità garantita dal quadro normativo. Sempre in occasione del vertice di Brisbane, Merkel ha espresso questo concetto con estrema chiarezza, affermando che «old thinking in spheres of influence together with the trampling of international law must not be allowed to succeed».

#### La Germania al bivio

Il problema principale che, ad avviso di chi scrive, la Germania odierna deve affrontare è quello di modificare le proprie categorie di

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Al momento la diplomazia tedesca si sta muovendo con una tattica non priva di incoerenze. Da una parte rappresenta uno dei motori della nuova politica energetica europea, volta a migliorare il livello di indipendenza energetica dell'Unione; dall'altra cerca di evitare tensioni con i partner russi anche a costo di difendere posizioni anti-concorrenziali o contrarie al più ampio interesse dell'Unione: lo dimostra, ad esempio, la richiesta di escludere il gasdotto OPAL dalla disciplina del Terzo Pacchetto clima-energia, con una conseguente conservazione da parte di Gazprom della sua posizione dominante.

"leadership" e di "intervento". Come ripetuto da più parti, i tedeschi sono particolarmente attaccati alla politica del leading from behind, che però presenta dei limiti strutturali, soprattutto in quelle crisi politiche che hanno delle implicazioni di carattere militare.

La crisi ucraina rappresenta uno spartiacque per la Germania: essa non potrà assecondare pienamente i disegni russi senza smarrire i principi che hanno ispirato la sua politica estera dalla riunificazione ad oggi<sup>30</sup>. Ciò detto, bisogna anche prendere atto del fatto che il deteriorarsi dei rapporti tra la Russia e l'Europa (ma forse si potrebbe tornare a utilizzare di nuovo la categoria di Occidente) pone la Germania in una difficile situazione. Se l'Occidente sarà in grado di attuare, per usare una categoria di rooseveltiana memoria, un containment by integration della Russia, allora la Germania sarà il pivot principale di questa politica e continuerà a essere l'interlocutore privilegiato del Cremlino. Ma se, sulla scia degli eventi, si tornerà a quel containment by exhaustion tanto caro a Konrad Adenauer, allora la Germania tornerà ad essere la frontiera di un mondo diviso.

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Così si sono espressi alcuni esperti dell'autorevole *Royal Institute of International Affairs* di Londra. Cfr., in particolare, J. Lough, *Ukraine Crisis Prompts a Sea Change in Germany's Russia Policy*, London, 24.11.2014 all'indirizzo Internet: http://www.chathamhouse.org/expert/comment/16320#sthash.Y4X43x0i.dpuf.

# La NATO in Afghanistan: da ISAF a "Resolute Support"

di Giorgio Battisti

**Abstract** – The presentation focuses on the entire duration (over thirteen years) of the ISAF mission and the follow-on Resolute Support mission. The closing remarks present the Author's personal point of view about the mission, rather than solutions to the problem. The Author deployed four times to Afghanistan, first time was in 2001-2002, then in 2003, afterwards in 2007 and, more recently, from January 2013 to January 2014 as the Chief of Staff of the mission, at ISAF Headquarters. As such, he had a great opportunity to witness first-hand how much Afghanistan has changed, and how – in Author's opinion – the country is moving in the right direction.

ISAF was deployed at the request of the Afghan authorities and mandated by the United Nations. Its mission aimed at enabling the Afghan authorities to provide security across the country and ensure that the country would no longer represent a safe haven for terrorists. IASF was one of the largest coalitions in history, and NATO's most challenging mission to date. In April 2011, at its height, the force was more than 130,000 strong, with troops coming from 51 NATO and partner nations.

Originally deployed in and around the capital Kabul, ISAF's presence was gradually expanded to cover the whole country by the second half of 2006. As ISAF expanded into the East and South, in 2007 and 2008, its troops became increasingly engaged in fighting a growing insurgency until the end of 2012.

Following a three-year transition process during which the Afghans gradually took the lead for security across the country, ISAF's mission was completed by the end of 2014. The whole Afghan territory is now fully in the hands of 352,000 national soldiers and policemen. However, the follow-on Resolute Support mission continues to support the development of the Afghan Security Forces and institutions, as well as to promote a wider cooperation within the country.

ISAF's results have been reached at a high cost: over 3,400 coalition troops died serving in Afghanistan and 34,000 service members were wounded.

### The Afghan environment

Afghan geography and environment have always played a significant role in determining the outcome of a conflict. Any foreign army who fought in Afghanistan, from Alexander the Great to the Mongols, from the British to the Russians, faced two different enemies: the fierce fighting attitude of the Afghans, who have gained the reputation of the strongest fighters in Eurasia, and the harsh nature of the terrain, very often more dangerous than the enemy fire itself.

In *Bugles and a Tiger*, John Masters, a British officer who fought in Afghanistan in the period 1935-39, while serving in the 4th Ghurkhas, wrote: «From the Pathtans [Pashtun tribesmen] we learned more about the tactical value of ground than any of our competitors or future enemies knew»<sup>1</sup>.

Afghanistan is a landlocked country, one of the world's most mountainous countries, characterized by rugged mountains (80% of the country) and arid to semiarid climate. The Hindu Kush chain which sweeps from West to East, is a natural barrier in the hearth of the country: its peaks reach over 7,000 meters altitude and it cuts the region in two parts. Harsh terrain, extreme climatic conditions, poor logistic infrastructure and an underdeveloped road net strongly limit military units' movements and hamper the use of heavy vehicles. With such limiting conditions, logistics sets up the aim of activities and the size of the force.

The weather always represents a key-factor in the military calendar, and this is particularly true in the case of Afghanistan. Local fighters know they only have a few months to fight, before the winter dawns on them. For this reason, they focus all their energies on the provinces that will be inaccessible due to snowfall on the passes between Pakistan and Afghanistan.

Mountain maneuver is very limited and slow. Movements are evaluated in terms of time rather than distance. Altitude may cause

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> J. Masters, *Bugles and a Tiger: A Volume of Autobiography*, New York, 1956, p. 230 [n.d.r.].

difficulties such as tiredness, lack of muscular coordination, dizziness. Decisive engagements should be carried out by dismounted troops. This implies updated intelligence upon the opponent, through the conduct of recce, decentralized operations mainly conducted nighttime.

Thanks to their superior mobility, their weaponry, as well as their capacity to operate in different situations, helicopters represent the most effective means to keep initiative, even though their operational role can be easily affected by weather conditions, temperature and altitude. Moreover, helicopters are the most suitable way to assist wounded soldiers through medical evacuation, since huge distances, rough terrain and poor road conditions constrain any other possibility.

That said, several geographical factors critically influence the success of a counterinsurgency in Afghanistan. In particularly:

- Given the harsh terrain and poor road infrastructure, the interior of the country is very hard for a counterinsurgent to access, and, as a consequence of this, much less control of the terrain is guaranteed.
- The border areas are a permanent source of weakness for the counterinsurgent. Although the Taliban regime was toppled in 2001, many of its leaders were able to find sanctuary across the border in Pakistan. For the last thirteen years, the Talibans, as well as other insurgent militants fighting alongside them, have been able to find safe haven in Pakistan. By moving from one side of the border to the other, the insurgents have often been able to escape pressure or, at least, to complicate the operations of their opponents.
- Insurgents strike from inaccessible mountain sites and take advantage of the winter months to recover from the losses incurred during the summer fighting season. Counterinsurgents encourred some difficulties in penetrating into small mountain villages, because of difficult terrain and poor infrastructure. The situation worsens in winter when the roads are covered with snow and the mountains are even more inaccessible.
- Afghanistan is one of the most rural countries in the world and its population, approximately 31 million people, is evenly distributed throughout the country, an area of 250,000 square miles.

 Counterinsurgent forces cannot always protect the population, because it is virtually impossible to maintain a presence in every small village in rural mountains (indeed, a rural population spread across a wide area requires more troops to ensure safety and security than the same number of people concentrated in cities).

### The Afghan scenario

The military scenario in Afghanistan is twofold. On the one hand, it has all the characteristics of a classical counterinsurgency campaign, very similar to many others carried out during the 20th century. On the other hand, it presents several new features, never seen in other asymmetrical conflicts so far.

Conflicts evolved from a bi-dimensional pattern (for example, national/colonial government vs. insurgents) to a tri-dimensional one, where, in addition to a national government, we also find a range of different actors, such as multinational forces, international and regional organizations (ONU, EU, etc.), governmental and non-governmental organizations, diplomatic authorities, all dealing with security and development issues.

Another peculiarity of the Afghan scenario was the simultaneous presence of two military operations: ISAF and Operation Enduring Freedom (OEF). This was the first example of evolution in the multinational intervention after the tragic events occurred on 9/11. Even though such operations were facing the same threat and had the same objective (re-establish normal life conditions for the local population), the rules of engagement, the tactics, the techniques and the procedures, and the legal frameworks were different.

In a non-conventional conflict operation, such the one in Afghanistan, the center of gravity is always represented by the civilian population. Indeed, without popular support (or, at least, its neutrality) it becomes impossible to achieve control of the territory as a pre-requisite for country reconstruction. The conduct of operations in Afghanistan has confirmed that military forces no longer operate "against" somebody. Rather, they usually carry out tasks in "favor of" somebody, within the context of very complex local realities, in order to contain violence, to prevent hostile militias from entering urban areas, to protect civilians and their resources, to satisfy bare necessities,

as well as to provide security to allow local institutions to consolidate government's authority.

Any force operating in a foreign country shall keep in mind the cultural aspects of an operational environment that relate to the local history, religion, customs, laws, hierarchies, beliefs, attitudes, etc.: this way, they will appreciate the social and tribal shades and will be able to interpret the opponents' mentality and behavior. The so-called "cultural awareness" has become an integral part of modern warfare, bringing those who are "culturally aware" to a more specific use of the force, as well as a more incisive assistance action. To summarize: international troops must develop a better understanding of the culture, politics, and local customs of the areas they are called to operate in. Indeed, at the earliest stage of ISAF mission there was a failure to recognize, acknowledge, and accurately define the operational environment.

Western societies have become more attentive and demanding in the application of established national/international rules as well as in the development of specific rules aimed at containing likely collateral damages caused by the use of an inappropriate level of force. Indeed, the use of force can generate undesired negative effects that could be exploited by opponents as an evidence of the brutality of regular forces, reinforcing insurgency, creating martyrs and strengthening recruitments. Moreover, killings of civilians and casualties among the troops could cause public opinion antagonism towards military operations in the countries of origin.

These considerations lead us to highlight another key aspect of modern warfare: the role of media as part of the domestic dimension of national strategy, as well as a powerful weapon to influence the legitimacy of military operations in the eyes of the international community. A significant part of literature has already explained how media can limit time and space, when and where military forces are called to carry out operations on the ground. The higher the level of legitimacy, the greater the freedom of maneuver of the troops in terms of legitimation. Additionally, media plays a key role in achieving consensus. In each situation, a military force has to assess in advance how a military action can impact the context where it is conducted. The decision taken by a young commander affects not only the activity of a patrol or the opinions of the inhabitants of a street, but it may also modify the whole picture of the situation: overreactions could

trigger unpredictable consequences and they could be amplified and exploited by the media, especially opponents' media. In other words, success depends more on how national public opinions are oriented rather than on the defeat of the opponent in the field: the more the story is convincing, the more acceptable might the interventions be to the perception of the national public opinions.

### ISAF background

After the terrorist attacks against the United States on September 11, 2001, the US government determined to respond with force against those responsible. Additionally, NATO invoked the "mutual defense clause" for the first time in its history. The strategy pursued by the United States and its coalition partners focused on overthrowing Afghanistan's Taliban government and destroying the al-Qaeda terrorist group the Taliban harbored.

At that time, Operation Enduring Freedom was created on the basis of a series of UN Security Council resolutions, focused on stabilization and reconstruction of Afghanistan under the legitimate government. A coalition of more than seventy countries was supporting the operation within the framework of the global war against international terrorism ("Global War on Terror").

ISAF was created in accordance with the Bonn conference in December 2001, and initially deployed on the basis of a request for assistance by the Afghan authorities and a United Nations Security Council mandate, which authorised the establishment of the force to assist the Afghan interim government in the maintenance of security in Kabul and its surrounding areas. At that time, its command was assumed by ISAF nations on a rotational basis.

ISAF was a UN-mandated international force, issued under chapter VII of the UN Charter. Eighteen UN Security Council resolutions were associated to ISAF. A detailed military technical agreement, agreed between the ISAF commander and the Afghan transitional authority in January 2002, provided additional guidance for ISAF operations. These agreements paved the way for the creation of a three-way partnership between the Afghan transitional authority, the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA) and ISAF.

Before expanding beyond Kabul, the force consisted of a roughly division-level headquarters and one brigade covering the capital,

the Kabul Multinational Brigade, composed of three battle groups. Eighteen countries were contributing to the force in February 2002, but it was expected to grow up to 5,000 soldiers.

On 11 August 2003, on the request of the UN and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA), NATO took the lead of ISAF mission. That moment marked the first NATO's deployment outside Europe or North America. Soon after, ISAF started its gradual expansion outside the Kabul area of operation. At that time, ISAF consisted of 5,000 troops provided by more than 30 countries. NATO nations contributed about 90% of the force.

#### **ISAF** expansion (2004-2006)

In October 2003, the UN extended ISAF's mandate to cover the whole of Afghanistan, paving the way for an expansion of the mission across the country. The ISAF expansion process started in December 2003, when the North Atlantic Council authorised the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR) to initiate the expansion beyond the Kabul area of operation.

The expansion was conducted in four phases (stages) by taking progressively over the command of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) from OEF:

- Stage 1 toward North RC-N, between January and October 2004 (some 3,600 square kilometres covering nine northern provinces, out of 34);
- Stage 2 toward West RC-W, between March and September 2005 (50% of the Afghan territory);
- Stage 3 toward South RC-S, between February and July 2006 (some three-quarters of the Afghan territory);
- Stage 4 toward East RC-E, in October 2006 (entire country)
   On August 2006, RC-C was ultimately created in Kabul. 31,000
   ISAF troops were deployed in Afghanistan; other 8,000 US troops continued training and counter-terrorism activity, separately.

In addition to expanding the Alliance's area of operations, the revised operational plan also paved the way for a greater ISAF role in the country: this included the deployment of ISAF Operational Mentoring and Liaison Teams (OMLTs) to Afghan National Security Forces (ANSF), at various levels of command.

At the beginning of 2010, there were at least 700 military bases inside Afghanistan, about 400 of which were used by Americans and NATO forces, and 300 by ANSF. The expansion of ISAF to all provinces of the country brought the total number of PRTs to twenty-eight in January 2011. As of July 2010, with the split of RC-S in RC-SW and RC-SE, there were six regional commands, each of them with subordinate task forces and PRTs. As of December 2014, ISAF ceased combat operations. The force reportedly numbered some 18,000 from 48 states, with a minority of troops remaining behind as the advisory Resolute Support Mission (RSM).

#### ISAF command and control structure

At the beginning of its history, ISAF Headquarters served as the operational control center of the mission.

ISAF command originally rotated among different nations on a sixmonth basis. However, there was a severe difficulty in ensuring new lead nations. A consulting body composed of diplomatic representatives and military attaches, in which every contributing nation was represented, provided political-military guidance to the mission. The consulting body was based in the country in charge of the mission at the time.

The NATO chain of command was established by the Allied Joint Force Command Brunssum (JFCB), located in the Netherlands, as operational level out of theater, the Supreme Allied Command (SHAPE) in Mons (Belgium), as strategic level, and the North Atlantic Council (NAC) in Brussels, as political level. Moreover, a NATO's senior civilian representative (SCR) was appointed to represent the political leadership of the Alliance in Kabul, liaising with the Afghan government, civil society, representatives of the international community and neighbouring countries.

From August 2003 to early February 2007, ISAF Headquarters was established on a rotational basis among the major NATO contributing nations, according to the Lead Nation concept (CIS, FP, helo support, staff personel, etc.)<sup>2</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> The Lead Nation is that nation with the will and capability, competence and influence to provide the essential elements of political consultation and military leadership to coordinate the planning, mounting, and execution of a coalition military operation. Within the overarching organizational framework provided by the Lead

Since when NATO assumed command and control of the ISAF mission on 11 august 2003, the ISAF Headquarters structure has evolved from one built around the NATO Allied Rapid Reaction Corps headquarters model to a composite headquarters. As directed by the Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), ISAF Headquarters was formed from staff drawn from NATO standing HQs and individuals provided by both NATO nations and those other nations that contribute to the mission.

The transition took place with the ISAF HQs rotation on 7 February 2007. The shape and size of the headquarters has continued to evolve as the mission progresses, the size of each nation's contribution to the headquarters changing over time. The HQ's manning requirements are met as part of the ISAF mission combined joint statement of requirement process. Individuals have moved in and out of the headquarters on a rolling basis, rather than in large groups as commander's change, as has previously been the case. This has contributed to enhance continuity.

At that moment, a US four-star general was appointed to be in charge of the mission and a tight coordination with OEF HQ (US led) based in Bagram was established.

In late 2009, with the merging of OEF and ISAF Headquarters, keeping apart the counter-terrorism task force, there was a reorganisation of the mission. Commander ISAF was to supervise the ISAF Joint Command, established to run the tactical operations, as it happened for the Multi-National Corps Iraq, the NATO Training Mission Afghanistan and the Special Operations Forces. There have also been significant developments in advising at the ministerial level.

### State of insurgency

Afghanistan is facing a continuing threat from both the Afghan insurgency and extremist networks. These various groups included al-Qaeda (AQ), the Haqqani network (HQN), Lashkar-e Tayyiba (LET), Tehrik-e Taliban Pakistan (TTP), the Islamic Movement of Uzbekistan (IMU) and, lately, the *DaeshISIS*.

Nation, other nations participating in the coalition may be designated as Functional Lead Agent(s) to provide and/or coordinate specific critical sub-functions of the operation and its execution, based on national capability.

Although *Daesh* and al-Qaeda might compete, a large network of criminal and terrorist organizations has developed symbiotic relationships. To this extent, insurgents carried out a wide range of asymmetrical actions, to include IEDs<sup>3</sup>, mortar and rocket attacks against military bases, ambushes, killings and kidnappings aimed against civilian targets to rise uncertainty among the population.

Terrorists often identified themselves as Talibans, rather than simple bandits, in order to attract the attention of the media, so as to gain legitimation at the regional and – above all – international level.

The nature of terrorism is changing. Differently from the past, terrorists are able to get a global picture and they can move from a theater of operations to another, in order to strike where they wish to maximize results of their actions.

Afghan insurgent groups required significant funding and support to preserve loyalty, project power, and maintain relationships with other insurgent networks and donors in the region. As such, the safe movement of funds and resources was critical to the survivability of the insurgency and was accomplished through several mechanisms.

The structure of the Afghan insurgency's regional support networks was developed over time. The dynamics of facilitations networks in Afghanistan as well as its border nations were based on mutually beneficial relationships between certain corrupted public officials (at all levels of government), narcotics traffickers, insurgents' elements, and other criminal organizations. These networks and otherwise legitimate groups facilitated the movement of illicit materials to support the insurgency or, more commonly, under intimidation or aiming at financial gains.

In the case of Afghanistan, foreign fighters introduced many Tactics, Techniques and Procedures (TTPs) already tested in other theaters, like Chechnya and Iraq. They acted not only as guides, but they also carried out attacks themselves (suicide bombers). Such attacks were every time more sophisticated (multiple roadside bombs, complex ambushes, etc.) and more lethal thanks to an increased efficiency of weapon systems (including IEDs, mortars, rocket-launchers, MANPADS).

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Attacks can be carried out with different procedures: suicide IEDs, remote control IEDs, pressure plate IEDs, victim operated IEDs, etc.

Today, criminal actors remain the main organizers and beneficiaries of the opium trade in Afghanistan. These groups appear to be ethnically based and they can generally be classified as small gangs. At the top of the pyramid, there are organizations with recognizable structures, leaders, and established methods, invariably involving transnational linkages into Afghanistan neighboring countries and beyond.

Generally speaking, the insurgency failed to achieve its campaign objectives and its ability to strike the major population centers. The enemy was less capable, less popular and it was becoming less of an existential threat to the Afghan government. Nonetheless, enemies of Afghanistan maintained influence in many rural areas that served as platforms to attack urban areas and continued to be able to conduct attacks with roughly constant frequency, although these attacks tended to be carried out in less populated areas. Some groups are clearly in pursuit of objectives beyond national boundaries. They are clearly the enemy of state, gaining control through heinous terroristic tactics: killings of children, beheading of journalists, burning of prisoners of war, and so on.

Daesh has established some roots between local terrorist and criminal groups in the Southern, South-Eastern, Eastern and North-Eastern regions. If these groups seek to establish sanctuaries, with support of criminal groups (drugs, weapons trade), they will pose a threat beyond Afghanistan.

IEDs are the main weapons the terrorists utilized in Iraq because of their simplicity and effectiveness. This way of fighting crossed the Iraqi border and reached Afghanistan. During the Russian conflict no such episodes were recorded while in the first years of international military presence in the country the use of IEDs was due to necessity but it had a low level of effectiveness.

#### ISAF line of efforts

ISAF was one of the several international community actors that insisted over the Afghan theater of operations to assist the Kabul government to extend its authority over the whole country. At the same time, it provided support to the humanitarian and reconstruction efforts to remove the reasons of the conflict. Military and civilian initiatives were tightly related, especially concerning their aims. Indeed, if one failed, there will certainly be effects on the other.

In order to synchronize activities with both national and regional priorities, in a synergic approach, all initiatives were divided into three lines of efforts: security, reconstruction & development, and governance.

ISAF's main role was to carry out security operations aimed at supporting the government to create and retain a suitable security framework, through the progressive involvement of the national security forces, and to support the governmental program for the disarmament of illegal groups.

Reconstruction and development activities were carried out to create the proper social and economic conditions to develop commerce, agriculture and industry.

In the governance field, efforts were intended to create an institutional framework able to exert its political, military, economic and administrative authority from Kabul to every district in the country.

#### ISAF operational posture: PSO vs COIN operations

Throughout long years of intense commitment, in conjunction with a gradual expansion of the area of responsibility, and the replacement the OEF forces, ISAF changed from a classical peacekeeping operation posture, through multinational NATO and coalition combat operations, to a Training, Advice and Assist (TAA) mission. In 2009, such an evolution led the mission to adopt an in-theater strategy of "Shape, Clear, Hold and Build". Then, by the end of 2012, while conducting the transition phases, ISAF led drawdown operations only.

ISAF operated all over the country, even though a major concentration was present in the Southern and Eastern rural provinces, close to the Pakistani frontier (over 2,500 km), where the presence and the influence of the insurgents was greater.

Over time, as insurgents' strength and aggressiveness grew, ISAF forces adopted more aggressive tactics, as sweep and raid, that were, in practice, indistinguishable from OEF's approach, which was instead focusing on a counter-terrorism mission.

The scenario ISAF operated in was not much different from the one depicted by Rudyard Kipling in his late 19th century novels. This highlights an apparent paradox: in the Internet era, featuring a "technological assumption", in which satellite communication systems enable to follow "live" activities occurring thousands of miles away, the

multinational contingent operations recalled the "old days" battles, in which man was always the final key element of the fight.

As in the old days, small garrisons, often isolated, lived in hard conditions, without any comforts, which are now almost essential for a Western army used to higher and higher "country-life" standards, where the quality of life depends on the survival and reaction skills to the guerrilla attacks. As in the past, units had to be ready to resist violent close fights, sudden lethal ambushes, based on surprise and fast reaction, which often become hand-to-hand struggles, in order to repel in waves Talebans' attacks.

In the same area, one could contemporarily observe different types of operations, from high-intensity to peacekeeping without warning or prior notice and without premonitory signals. A soldier might find himself to carry out police tasks, when he could take part in a patrol for controlling the territory; he could be then requested to perform humanitarian activities, and next, to be involved in a mortal fight, all of that in the very same day. In addition, special forces traditionally used to operate in a discreet and independent way were often requested to act next to traditional forces and humanitarian organizations.

### Shape, Clear, Hold, and Build (and Transfer)

In 2009, the ISAF commander, US General McChrystal, adopted a new COIN strategy in order to face an increasing insurgency in South and South-east Afghanistan. It was oriented to create the military conditions necessary to several aims, including: secure key population centers, limit the flow of insurgents, remove insurgent and anti-government elements from a given area or region thereby creating space between the insurgents and the population, maintain security, denying the insurgents access and freedom of movement within the given space, as well as exploit the security space to deliver humanitarian relief and implement reconstruction and development initiatives. Such initiatives would connect the Afghan population to its government and build and sustain the Afghanistan envisioned in the strategic goals.

The strategy "Shape, Clear, Hold, and Build" relied more heavily on using native forces to identify the nature and strength of the enemy threat in a given area ("Shape"), and on using foreign and native forces to defeat the enemy threat ("Clear"), as well as to keep the area clear of enemies ("Hold"), and establish native institutions which draw their legitimacy from the local people ("Build" and "Transfer" to local authorities).

This strategy was population-centric and required a more integrated civil-military effort. It foresaw a situation in which security works 24/7 to protect villagers from enemy threats; governance reflects the national vision amended to honor local tribal customs, and the development process aims at ensuring basic services of health, education, and, most importantly, job creation and employment, thus allowing breadwinners to support their families.

#### The Provincial Reconstruction Teams concept

One of the main tasks of ISAF was to contribute to the reconstruction and development of the country through the use of Provincial Reconstruction Teams (PRTs) – led by individual ISAF nations – securing areas in which the reconstruction was conducted by national and international actors.

PRTs, composed of some 100/150 civilian-military personnel, mostly with specific reconstruction capacities and skills, were initially developed in 2003 as a US project within Operation Enduring Freedom. With the expansion of ISAF all over the country, the PRTs were integrated in the NATO mission, gradually extending in 26 out of 34 provincial capitals, with personnel from the various contributing nations.

Those units operated in order to combine the military and civilian efforts and to ensure a better coordination of the reconstruction projects, as well as a more effective distribution of the international aid, while assisting the expansion of the central government, bringing into contact the local authorities and the population.

By the end of 2014, all 28 PRTs were closed and their functions handed over to the Afghan government, traditional development actors, non-governmental organisations and the private sector.

It is worth noting that the PRT approach was no new. Similar initiatives, in fact, might be found in past conflicts. In Indochina, for instance, by analyzing the Viet-minh strategy, the French commanders decided that the subversive war had to be fought using the same means of the opponents. Special units were introduced, the Special Administrative Sections (SAS), specifically trained to handle

civil-military relations. The SAS, established in September 1955 as a "pilot project", dealt with the creation of infrastructures, supporting of the population, educating young people and re-establishing the order. In 1960 more than 700 were located all over the territory.

### Transition/integal

As agreed with the Afghan government at the NATO summit in Lisbon in 2010 and then reaffirmed at the NATO summits in Chicago in 2012 and in Wales in 2014, a gradual transition (*integal* in dari and pasthu) was launched in July 2011 to full Afghan Security Forces responsibility. The aim was to have the Afghan forces fully responsible for security across the country by the end of 2014.

The transition implementation started on 1 March 2011, and consisted of five tranches, starting from the more stable provinces of the country. Stability was based on an assessment of the security, governance and development situation on the ground.

On 18 June 2013, with the announcement of tranche 5 and milestone 13, ISAF was able to achieve a very significant and historic objective with regards to the development of the Afghan National Security Forces. The ANSF became competent, confident and capable of maintaining security throughout the country: that moment marked the assumption of lead responsibility for security nationwide by the Afghan government and the ANSF.

Since late 2012, the only unilateral operations being conducted by the coalition were local security patrols, route clearance, and retrograde operations. However, it took a while for the ANSF to take *de facto* full responsibility for security, and this happened at the end of 2014.

From a NATO perspective, the transition phase has represented a terrific and unique challenge. Indeed, in addition to transferring responsibility of security to the Afghan government and the local forces, NATO had to nearly simultaneously provide the ANSF with specific training and to build an enduring partnership with Afghanistan, in order to facilitate the reconciliation process amongst Afghans and to promote regional stability and economic integration.

At this stage, this seems to be the major result if we consider that only ten years ago the ANSF were not in existence, while, in a decade, they have grown to around 350,000 male and female personnel, the strongest military strength in the Afghan history.

In 2013, insurgents strove to oppose the raise of the ANSF. Highprofile spectacular attacks struck major cities and rural areas likewise to back up their propaganda, and in 2014, they modified their tactics by launching direct attacks against ANSF checkpoints and smaller garrisons, in order to test the responsiveness of ISAF and the ANSF.

#### **Building the Afghan Security Forces**

Training Afghan Security Forces was always a priority for ISAF. Initially, the task was left to the troop contributing nations initiatives. Subsequently, in order to have a better coordination of the efforts (and results), starting from late 2006 and until 2012, the Operational Mentor and Liaison Teams (OMLTs) and the Police Operational Mentor and Liaison Teams (POMLTs) were created and posted to the various levels of the Afghan chain of command in order to achieve a greater synergy in theater.

The OMLTs and POMLTs, composed of 12-20 specialized soldiers sent by contributing nations, integrated in several commanding levels of Afghan forces, were assigned to provide the training of the local units and leading them in operations<sup>4</sup>.

Developing professional, capable and self-sustaining ANSF was at the centre of ISAF's efforts and the core mission of the NATO Training Mission in Afghanistan (NTM-A). This work was carried out in close cooperation with the European Union Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan) and the Afghan Ministries of Defence and Interior.

From 2013, the positive results of the professional training of tactical level Afghan units encouraged the shift from OMLTs to the Security Force Advise and Assist Teams (SFAATs). The aim was to increase the preparation of the units of the Afghan Security Forces up to institutional level (Ministry of Defence, Ministry of Interior, National Directorate of Security). With the exception of aviation support, coalition forces were in a purely advisory capacity.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> From this point of view, their action was similar to that of the Embedded Training Team (EET) of Operation Enduring Freedom. On the ETTs see: https://publicintelligence.net/us-army-oef-embedded-training.

The NTM-A, set up in 2009, focused on training initial recruits and building the institutional training capability of the Afghan Security Forces, while the ISAF Joint Command was responsible for developing fielded units through advice and assistance. As previously stated, these combined efforts helped build up the Afghan Security Forces from scratch to approximately 352,000 soldiers and police officers (including the Afghan local police).

Since its creation in 2002, the Afghan National Army (ANA) has incrementally progressed from an infantry-centric force to an army, developing both fighting elements and enabling capabilities such as military police, intelligence, route clearance, combat support, medical, aviation, and logistics. By December 2014, the ANA numbered more than 185,000 personnel, including approximately 11,000 Special Forces.

ISAF fully transitioned to a train, advise, and assist (TAA) role, providing combat support and combat service support as required enabling Afghan success at the operational level.

Without any doubt, transition has marked the final step of the evolution process over time, through the different phases of the mission, which have seen ISAF in different important roles: from leading combat actions, through ISAF/ANSF partnered operations shoulder to shoulder, up to ISAF's primary role of training, advising and assisting (TAA) the ANSF.

The role of the Afghan National Police (ANP) has gradually shifted from counterinsurgency formation to a more civilian policing role, by further developing capabilities ranging from criminal investigations to traffic control. The police living among the population is the first barrier to the insurgency and terrorism; they are able to feel the situation. Operating under the responsibility of the Afghan Ministry of the Interior, the ANP is made up of different police specialties related to various field of actions<sup>5</sup>. By the end of 2014, the ANP had reached a strength of more than 153,000 men and women.

Efforts to rebuild the Afghan Air Force (AAF) began in 2007 and will continue through 2017. In a landlocked country like Afghanistan,

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> The Afghan uniform police, including the community police, traffic police, and fire-fighters; the Afghan border police; the Afghan anti-crime police, including a counter-narcotics, a counter-terrorism, and a criminal investigations department; the Afghan civil order police, which provides crisis and anti-terror response capabilities in urban environments.

air power is essential in order to provide security efficiency and effectiveness. The AAF had steadily increased its personnel to more than 6,900 by the end of 2014, including aircrew and maintenance and support personnel, and its fleet of fixed-wing and rotary-wing aircraft, the AAF currently has a fleet of 100 fixed-wing and rotary aircrafts, including two delivered C-130 aircrafts and twelve Mi-17 helicopters that were delivered last September. During 2014, the Air Force planned and executed air operations including casualty evacuation, air reconnaissance and troop airlift with limited IASF support.

Today, the ANSF have developed into an effective, credible and capable force providing security for the country and sustaining the confidence of the people of Afghanistan. They have earned the respect and trust of the Afghan population; in fact, public confidence in the soldiers, police and air force personnel, has reached almost 90%. Without any doubt, the Afghan forces have gained the lead and the responsibility for security across their country counting nearly 31 million citizens. Indeed, during the 2013 fighting season, the ANSF conducted 95% of conventional operations, 98% of special operations and 100% of the planning. The ANSF led roughly 1,000 patrols a day.

In 2014 the ANSF have proved their capability to protect the Afghan population throughout historic elections, as well as during important events that were held in the run-up to the elections, such as the *Loya Jirga* (2,000 participants from all 34 provinces), the Ghazni Islamic Festival (6,000 participants), the First Vice President Fahim Khan's funeral, the opening of Parliament and the Mazar-e Sharif *naw-roz* festivities (10,000 participants secured by 6,000 ANSF).

In March 2014, during Operation Chamtoo, in Southern Afghanistan, the Afghan Forces cleared more than 600 villages, discovered 70 weapons-caches and neutralized roughly 900 IEDs. In May 2014, the ANSF executed roughly fifty operations throughout Afghanistan with measured success: approximately 250 IEDs were discovered and neutralized; roughly 50 weapons-caches were seized. In the same month, the ANA completed a weeklong offensive in eastern Afghanistan, which seriously degraded insurgent networks and disrupted their operations by regaining control of three key districts. From June to July 2014, the ANSF led over 84,000 unilateral operations: this actually represents a tremendous achievement if we compare these results with those of the same period in 2012, when the ANSF were able to spearhead over 12,000 operations in total.

Success could be attributed to an improvement in coordination and synchronization of efforts among the Ministry of Defence, the Ministry of Interior, and the National Directorate of Security and the ANSF as a whole.

Notwithstanding these positive results, both the Afghan security institutions and the ANSF continue to face some issues in terms of internal processes and procedures. Furthermore, specific functional areas such as close air support, intelligence, special operations, medical and logistics still require some assistance from external actors like NATO and the international community. Additionally, the ANSF continue to face some problems such as insufficient quality of leadership, illiteracy, high attrition rates and all those issues related to a young military organization.

In the field of literacy, today, Afghan instructors train most Afghan soldiers, teaching approximately 90% of the classes. Furthermore, since February 2013, more than 242,000 ANSF members have successfully completed level 1 literacy training, with more than 102,115 achieving level 2, and nearly 82,473 achieving level 3.

### Resolute Support Mission (RSM) and Train, Advise & Assist (TAA)

During the NATO summit in Chicago in 2012, allies and partners jointly agreed with the Afghan government on a follow-on NATO-led non-combat mission, to continue supporting the development of the ANSF after the end of ISAF's mission.

While the ANSF have made a lot of progress, they still need international support as they continue to develop. At the NATO summit in Wales in September 2014, ISAF troop-contributing nations underlined their commitment to continue to support Afghanistan in the post-2014.

Launched on 1 January 2015, the Resolute Support Mission will provide training, advice and assistance activities at the security ministries and national institutional levels and the higher levels of army and police command across the country. It will have approximately 12,000 personnel from NATO allies and partner countries, operating in one hub (Kabul/Bagram) and four spokes (Mazar-e Sharif in the North, Herat in the West, Kandahar in the South, and Laghman in the East). The Security Force Assistance (SFA) concept has now been introduced by moving forward towards the new mission, in a

posture of force operating Training, Advise, and Assist at ministerial level and down to the corps levels, being this a natural progression of the campaign.

The agreement between NATO and Afghanistan on the establishment of the new mission was welcomed by United Nations Security Council Resolution 2189, unanimously adopted on 12 December 2014.

This support is being taken forward through three parallel, mutually reinforcing strands of activity:

- In the short term, a new NATO-led non-combat mission, Resolute Support, is providing further training, advice and assistance to the Afghan National Defence and Security Forces (ANDSF);
- In the medium term, continued financial support is being provided to sustain the ANDSF until the end of 2017;
- In the long term, political consultations and practical cooperation in specific areas will be strengthened within the framework of the NATO-Afghanistan Enduring Partnership, signed in 2010.

### Closing remarks

There is no doubt that Afghanistan has come a long way from the dark era when Taliban were dominating the country. Since then, Afghanistan has experienced remarkable progresses in each sector of its society. Afghanistan has made the largest percentage gain of any country in basic health and development indicators over the past decade. As a matter of fact, more than 30,000 kilometers of roads have been built, fostering trade; more than 70% of Afghans have today cell phones, which allow them to connect with the rest of the country and the modern world. From only one million children in school over a decade ago with practically no females attending as students, there are now more than seven million school children and, among them, 1 out of 3 is female; there is also a vibrant and critical media scene, with over 250 media outlets across the country. Maternal mortality is decreasing and life expectancy is rising. Millions of people have exercised their right to vote in five election cycles since 2004.

So, all in all, a lot has been done and Afghans are now committed to build a stable and secure society based on the rule of law, respecting the rights of all townspeople and having an effective and independent judiciary and good-working governance. Regional and international actors such as China, India, Turkey, Iran, Arab world, Russia have a shared interest in supporting the stability and peace of Afghanistan.

Placed in historical context, the development of the ANSF is a remarkable success story. In less than a decade, ISAF has helped Afghan authorities to develop a credible force of nearly 350,000. On 1st January 2015 the ANSF assumed full security responsibility, and proved strong and victorious against a determined enemy, Despite their losses, the ANSF have survived the withdrawal of more than 120,000 US and allied troops.

The Afghan government is still in control of its 34 provincial capitals and all major cities. These forces are rightly credible and held in high esteem by the public.

The ANSF daily demonstrates the ability to hold key population centers and lines of communication, despite localized increases in violence and persistent insurgent influence in the rural areas of Southern and Eastern Afghanistan, using what has been described as a "mowing the lawn" strategy that — while not a long term solution — is the bestbad way to deal with a "protracted intractable conflict", even if not in the long term.

This should not sound as surprising, as the Afghan people have demonstrated throughout history that they know how to fight with courage and valor. In 1897, a young Winston Churchill was working as reporter for the *Daily Telegraph*, following the army of Queen Victoria engaged in Afghanistan to quell the "Great Frontier revolt". He described the Afghans by saying that every man was a warrior. I firmly believe that he could not have used a more correct statement.

Despite some concerns, the international community is not leaving Afghanistan. There are still problems and frictions, of course, but this is just a strong encouragement for us all to complete the job and do what needs to be done.

### **COIN** critical aspects

Counterinsurgency operations are rather different from a traditional military campaign aimed at fixing the enemies and destroying them or from the conquest of any location or other position that could be defined as "key terrain", especially when they have no relevance for the

province population's daily life, which is the very focus of operations. Winning the battlefield is not crucial against an "irregular" opponent, because the fight is not just conducted following the military rules.

Counterinsurgency operations are designed to improve the general safety conditions to allow the legitimate government to extend their authority within the national borders.

Only an actual improvement of the Afghan population's life conditions and a progressive development of the government and administrative abilities the local authorities will lead to a long lasting and effective broadening of zones controlled by the government of Kabul.

Results are achieved with credible ANSF, able to maintain the lead of security and to conduct operations aimed at neutralizing the insurgents' initiative and control the borders with neighboring countries, such as Pakistan and Iran. Furthermore, it requires means of political initiatives with regional powers (especially Pakistan), in order to reduce infiltration of insurgents.

In other words, military actions must be followed by clear government efforts towards the methodological fight against the production and trade of drugs and the corruption within the institutions, factors which undermine the public credibility and trust in the central government, nourishing the support to hostile formations; the lack of good governance, corruption and the slow progress of reconstruction is undoubtedly helping the Taliban influence.

This is a commitment which must be supported by the international community with a holistic vision, and which requires time and patience. In fact, as the interventions in Bosnia (since December 1995) and Kosovo (since June 1999) demonstrate, where international forces and civil organizations are still present, lasting results generally require a long-term commitment.

# **Takeaways**

2014 marked the final year of the International Security Assistance Force in Afghanistan, the largest operation in the history of the Atlantic Alliance. ISAF mission made the Alliance stronger, politically and militarily. All allies and partners have demonstrated political solidarity and commitment and our forces are now more capable than ever in the history of the Alliance; they are more interoperable, more

deployable and more versatile. Each country peculiarities and differences are far from being a problem.

The ISAF environment, characterized by a continuous exchange of experiences, represents the true added values to the Armed Forces; the momentum, as well as the landmark in terms of professionalism, culture and espirit de corps. Therefore, they represent a formidable synergy and encourage the debate based on the mutual respect and common integration, part of the heritage expressed by each nation.

The complexity of today's peace-support and stabilisation operations and the multi-faceted nature of 21st century security challenges call for a comprehensive approach that effectively combines political, civilian and military instruments. The different mandates given by governments to their forces were diverse from country to country. As a matter of fact, some governments wished to take a full part in counterinsurgency operations; some were in Afghanistan for NATO alliance reasons; some were in the country because they partially wished to maintain their relationship with the United States, and possibly, some were there for domestic political reasons.

ISAF operated under a unified command within Afghanistan; however, individual nations often placed certain caveats on their contingents.

Caveats can be the result of political considerations, disagreements about certain aspects of the mission, or lack of proper training or equipment. Caveats can include limits on patrols, usage of airlift capabilities, and where certain countries can deploy their soldiers.

Problems are to be addressed by blending different traditions, cultures, ways of thinking and doing business, and languages, paving the way for more effective and reliable common achievements.

With over fifty contributing nations, ISAF has been the largest international coalition in recent history. The common effort has demonstrated political solidarity among NATO allies and partners throughout the years of the operations. Through the experience, all those involved improved their ability to act and operate together.

This is the greatest lesson we have learned from Afghanistan. Teamwork binds us together, paving the way for cooperation aimed at restoring security and stability, which leads to additional future assistance by helping people in need and by succeeding in keeping important principles to build a stable society based on the rule of law,

respect of human rights, with an effective and independent judiciary and good-working governance.

Having said that, collectively, NATO's lessons from Afghanistan underline the fact that contemporary crisis are constantly changing their faces and multinational forces conducting operations in this sort of environment must constantly learn and adapt. As such, proper cultural understanding is an invaluable guide to developing the right rules of engagement, develop situational awareness and serve to minimize civilian casualties.

IASF, and now the follow on Resolute Support mission, was a coalition requiring extraordinary coordination and collaboration at all levels due to the wide range of actors: between capitals, within Brussels, in and around Kabul, and in dusty villages. Building cohesion – strategic, operational or tactical – was not easy, even among the closest allies.

As a matter of fact, the extraordinary challenge of performing security operations against a resilient enemy, while simultaneously building the capacity of the Afghan government, have been achieved.

By today's standards, this is no longer valid. Indeed, today we can say – in reality – that the international environment is more dynamic (volatile, uncertain, complex, ambiguous), and – at the same time – much less well defined. ISAF was the most important example of such a paradigm, because:

- SHAPE planned at the strategic and operational levels but cognisant on tactical actions;
- JFCs and components planned operational and tactical levels but cognisant of the strategic effects and/or ramifications on the ground;
- Formations and units planned at the tactical, but understood that their actions might have operational and strategic effects.

= NATO in Afghanistan =

#### ISAF Background

- Dec. 2001: ISAF created IAW results of the Bonn Conference
- Dec. 2001/Jan. 2002: first deployment (command assumed by TCN on a rotational basis)
- UN Mandate under Chapter VII of the UN Charter
- Jan. 2002: Military Technical Agreement (MTA) with the Afghan Interim Authority
- Jan. 2002: Coalition Forces deployment in and around Kabul Area of Operation (AoO)
- 11 Aug. 2003: NATO took command as requested by the UN and GIRoA
- Oct. 2003: gradual expansion beyond Kabul AoO
- From 2006 to 2011: NATO involved in increasingly combat operations in Southern and Eastern (more robust RoE)
- Oct. 2009: merging of OEF and ISAF
- 31 Dec. 2014: end of ISAF Mission
- 1 Jan. 2015: Resolute Support Mission (RSM) starts



= NATO in Afghanistan =

## Wide Range of Actors













































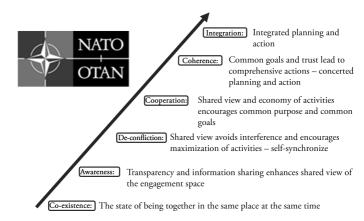


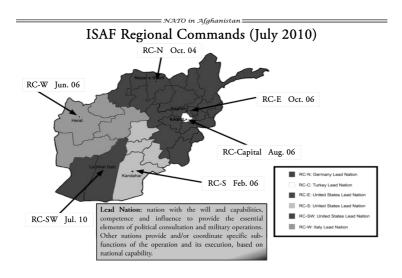


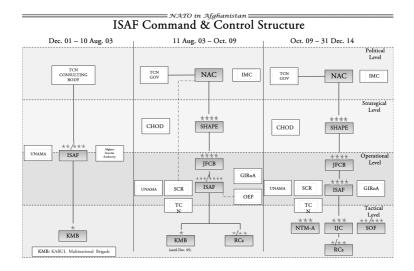


= NATO in Afghanistan =

## Comprehensive Approach

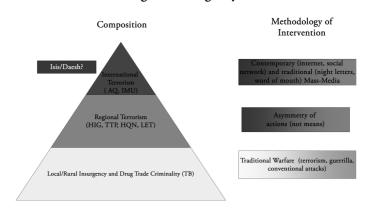






= NATO in Afghanistan =

### Afghan Insurgency



= NATO in Afghanistan =

#### TALIBAN'S HISTORY

Three Transformations

#### IDEOLOGY (1994 - 2001)

Rising to power, vowing to end civil war. Ideologically under the banner of the Islamic Emirate of Afghanistan (the Taliban promise of a better future)

#### RESURGENCE AND VENGEANCE (2002 - 2008)

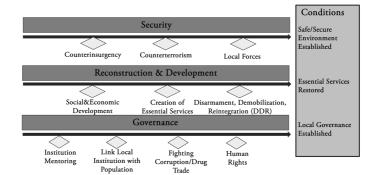
US intervention in response to 9/11 initially forced Taliban to quickly retreat, returning home or settling along the Pakistani borders

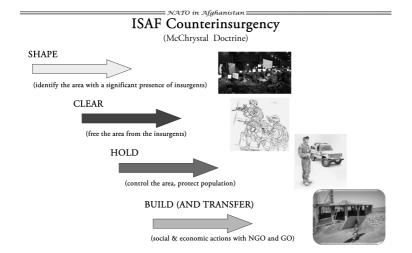
#### TRANSFORMATION AND FRANCHISE (2009 - Present)

As the insurgency intensified, Taliban benefited from the money pouring into the country. Meanwhile, smuggling and growing poppy, the Taliban's traditional funding grew more lucrative where the Government and NATO lacked control (transformation into a "drug cartel")

— NATO in Afghanistan —

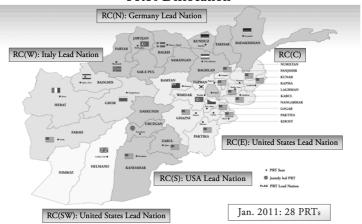
### ISAF Lines of Efforts (LoEs)





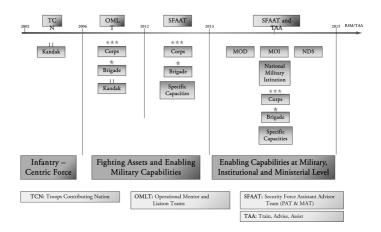
= NATO in Afghanistan =

#### PRTs Dislocation



= NATO in Afghanistan **=** 

## **Building Afghan Security Forces**

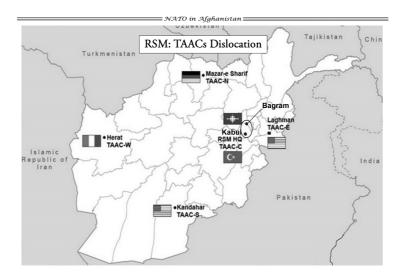




= NATO in Afghanistan **=** 

## RSM Background

- Launched on 1 Jan. 2015 to provide further Training, Advice and Assistance (TAA) for the Afghan Security Forces and Institutions
- Some 12.000 personnel from both NATO and partner nations deployed in support of the mission
- Approved by NATO Foreign Ministers at the end of Jun. 2014
- GIRoA invitation to Nations
- Legal framework provided by a Status of Forces Agreement (SOFA) signed on 30 Sep. 2014 (defines the
  terms and conditions under which NATO forces deployed in Afghanistan, as well as the activities that
  they are set to carry out)
- UN Security Council welcomed the mission with the adoption on 12 Dec. 2014 of Resolution 2189
- The mission operate with one central hub (in Kabul/Bagram and four spokes in Mazar-e Sharif, Herat, Kandahar and Laghman)
- Beyond the TAA mission, Allies and partner countries are committed to the international Community's support for the long-term financial sustainment of Afghan Security Forces and Institutions



= NATO in Afghanistan =

#### RSM End State

- 1. Plan, Program, Budget and Execute
- 2. Transparency, Accountability and Oversight
- 3. Governance and Rule of Law
- 4. Force Generation
- 5. Sustain the Force
- 6. Campaigns and Operations
- 7. Intelligence Capabilities and Processes
- 8. Strategic Communication

ASI and ANDSF can execute and integrate eight essential functions in order to provide stability and security in AFG and serve as an effective counterterrorism partner

# La NATO e il potere marittimo. Lo sviluppo concettuale

di Ferdinando Sanfelice di Monteforte

**Abstract** – During the Cold War, NATO maritime planning was a task performed by the Supreme Allied Command Atlantic (SACLANT), while the other maritime Command, the CinC Channel (CINCHAN), was responsible for controlling the "Eastern Approaches" to Europe, the sea area where the reinforcement and resupply convoys, dispatched from the American continent, were supposed to arrive. In 1952, SACLANT issued a number of "Concepts of Maritime" Operations", defining five sea campaigns, which was approved by the North Atlantic Council. The evolution of NATO strategic doctrine caused this document to be revised in 1967 and then in 1980. During this period, SACLANT also developed the concept of "Maritime Contingency Forces" to be used both in peace and tension time. These forces were composed by one warship from each nation. It is worth noting that, while NATO focused its attention to the North Atlantic area, close to the main bases of the Soviet fleet, the major maritime crisis took place in the Mediterranean, as a consequence of the Arab-Israeli wars. A Soviet squadron, based in Alexandria, Egypt, posed a permanent threat to NATO, especially as far as the support to Greece and Turkey, in case of hostilities, was concerned. The end of the Warsaw Pact and the subsequent implosion of the Soviet Union led to a period of crisis response operations, which saw an intensive participation by NATO naval forces. However, the replacement of SACLANT by a new Command, the Strategic Allied Command-Transformation (SAC-T), led to the loss of maritime expertise, as SHAPE staff was predominantly focused on air-land operations. Several years elapsed, therefore, until the lessons learned through this activity led, in 2011, to the most recent NATO Maritime Strategy. While this document is a follow-up of the NATO Strategic Concept, it introduces a new task, Maritime Security Operations, which reflects the Alliance's commitment of using naval forces during peace, tension and crises.

L'organizzazione della NATO, durante la Guerra Fredda, aveva affidato i compiti marittimi a due comandi strategici: il Comando Supremo Alleato dell'Atlantico (SACLANT), al cui vertice era stato posto il Comandante della Flotta USA dell'Atlantico, e il Comando in Capo della Manica (CINCHAN), retto dal Comandante della Flotta britannica, ambedue a doppio incarico. Gli intendimenti dell'Alleanza

erano che il primo avrebbe dovuto, con le sue forze, mantenere il controllo alleato sull'Oceano Atlantico, contribuire alla difesa della Norvegia e condurre azioni offensive contro i centri vitali della flotta sovietica, posti nel Mar Bianco, mentre il secondo sarebbe stato responsabile dei c.d. *Eastern approaches*, la zona di mare, comprendente appunto la Manica, dove i rinforzi e i rifornimenti all'Alleanza, provenienti dal continente americano, sarebbero dovuti sbarcare per alimentare la resistenza alleata in caso di attacco terrestre sovietico in Germania.

Non meraviglia che SACLANT si ponesse in prima linea nell'elaborazione concettuale, come principale responsabile in campo marittimo. SACLANT, infatti, aveva emanato, fin dal 1952, il Concetto delle Operazioni Marittime (CONMAROPS), nel quale erano identificate e discusse «le cinque campagne navali. [la prima era quella del Mar di Norvegia, mentre] le altre quattro erano [quelle] dell'Atlantico, dei Mari poco profondi (Baltico e Mar Nero), delle linee vitali del Mediterraneo, e del Mediterraneo Orientale, tutte interdipendenti fra loro e con le operazioni terrestri»<sup>1</sup>.

Il loro ordine di successione è rivelatore delle priorità che venivano considerate, dato che la preminenza veniva data alle operazioni nel Mare di Norvegia, mentre le altre campagne, specie quelle del Mediterraneo, erano considerate meno ardue. Non a caso, fu proprio l'ultima campagna, quella del Mediterraneo Orientale, che invece diventò per anni la più critica per l'Alleanza, come vedremo tra breve.

Per la campagna del Mar di Norvegia, considerata quella di massima priorità, fu adottata, come per le forze aero-terrestri, la "Forward Strategy", la "Strategia avanzata", anche prima che il Concetto Strategico NATO la includesse fra gli approcci da perseguire, e lo strumento per effettuarla fu la Striking Fleet Atlantic, la forza d'attacco dell'Atlantico, basata su portaerei e Gruppi anfibi, in massima parte americani, integrati da forze navali britanniche, di pari capacità ma meno numerose, oltre che da unità di scorta, appartenenti ad altre Marine alleate<sup>2</sup>.

Lo scopo della "Strategia avanzata" era di «neutralizzare la più pericolosa concentrazione di potere marittimo sovietico, la Flotta del

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> E. Grove, *Battle for the Fiørds*, Annapolis, MD, 1991, p. 8.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> F. Sanfelice di Monteforte, *Le Strategie Declaratorie della NATO e dell'UE*, Roma, 2014, p. 71.

Nord, [ed il suo compito era] di essere disponibile per la difesa avanzata di quell'area, incluso un possibile rinforzo di terra» alle forze di difesa terrestre, che peraltro erano state messe sotto il comando del SACEUR.

La prima «dimostrazione della capacità [alleata] di difendere la Norvegia, nonché di minacciare la Marina sovietica nelle sue basi, [ebbe luogo] nel 1952, con la prima esercitazione atlantica della NATO, [denominata] Main Brace, consistente in operazioni di portaerei al largo del Vestfirðir»<sup>4</sup>, con la partecipazione di ben sei portaerei maggiori, che potevano essere dotate all'occorrenza di armi nucleari, tre portaerei leggere e tre gruppi anfibi. Questi ultimi però eseguirono i loro sbarchi in Danimarca, per evitare che apparissero azioni provocatorie.

In proposito, il Segretario Generale della NATO, Lord Ismay, dichiarò nel 1954 che «la flotta d'attacco avrebbe condotto operazioni offensive e di supporto [alle forze terrestri], piuttosto che la difesa diretta delle rotte commerciali dell'Atlantico»<sup>5</sup>.

Quando la strategia della "Risposta flessibile" fu adottata nel dicembre 1967, fu necessario aggiornare anche la "Strategia avanzata", dando maggior enfasi sia alle capacità convenzionali, sia a quelle, interforze, di gestione delle crisi. În tale contesto, il SACEUR aveva ottenuto l'autorizzazione a costituire, oltre alla Forza Aerea Mobile (AMF-A), già esistente fin dal 1961, anche una componente terrestre, a livello di brigata (AMF-L), con il compito di schierarsi rapidamente, nelle zone minacciate di aggressione, in modo da esercitare un'azione dissuasiva. Per inciso, l'Italia ha sempre partecipato a tale forza, quando questa veniva radunata per le esercitazioni semestrali, con un battaglione Alpini (Susa) che fu specialmente attrezzato per operare a temperature polari, specie in quelle zone della Norvegia settentrionale dove il clima è proibitivo, meritandosi l'ammirazione degli Alleati.

Da parte sua, SACLANT, sempre nell'ambito della "Risposta flessibile", «sviluppò il concetto delle Forze Marittime di Contingenza, da costituire con breve preavviso, prelevando unità pre-notificate ("Earmarked") in tempo di pace, per supportare i piani di contingenza di SACLANT, fin dall'inizio di una crisi. Queste forze, ancora una volta, appartenevano in prevalenza agli Stati Uniti. Il termine

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> *Ivi*, p. 9.

<sup>5</sup> Ibid.

impiegato per le forze USA, "Earmarked", indicava però un impegno generico, senza le assicurazioni tipiche di un'assegnazione permanente alla NATO, il che indicava l'intenzione di Washington a inviare le sue forze solo se e quando disponibili da altri impegni. Nell'ambito di tale processo di elaborazione, la Forza Permanente dell'Atlantico (STANAVFORLANT) nacque all'inizio del 1968, come forza multinazionale sotto comando NATO». La composizione di quest'ultima forza, detta "di contingenza", destinata a operare da sola in tempo di tensione e, in tempo di guerra, ad affiancarsi alle forze da battaglia, era – ed è ancor oggi – la stessa di quella del Mediterraneo, STANAVFORMED, essendo costituita da una nave scorta per ogni nazione partecipante.

Parallelamente, il nuovo Segretario Generale della NATO, Manlio Brosio, chiese a SACLANT di compilare un nuovo studio sulla Strategia Marittima dell'Alleanza. Il rapporto, presentato nel 1969, prevedeva che «le forze marittime di contingenza fossero mobilitate per fornire una risposta controllata (all'inizio di una crisi) e per scoraggiare ulteriori aggravamenti ("Escalation"). Se, peraltro, la deterrenza dovesse fallire, le forze marittime occidentali sarebbero usate per contenere e distruggere i sottomarini sovietici il più avanti possibile, mentre le portaerei d'attacco avrebbero appoggiato le operazioni terrestri ed anfibie, specialmente nei fianchi» Nord e Sud.

Nell'ambito della "Campagna dell'Atlantico", poi, fu deciso di prevedere una linea di scoperta e difesa avanzata a Nord. Il suo scopo era quello di contrastare i sottomarini sovietici, prima che raggiungessero i convogli di rifornimento e di rinforzo. Essa fu, peraltro, fissata neanche tanto avanti, e precisamente nella strettoia fra la Groenlandia, l'Islanda e la Gran Bretagna – il c.d. "GI-UK Gap" – cosa che, logicamente, non piacque alla Norvegia, trovatasi di colpo dalla parte sbagliata del perimetro di difesa marittima. Va detto, peraltro, che ogni possibilità di contrastare i sottomarini sovietici più a nord, lungo un asse che passasse vicino all'Isola degli Orsi, era resa praticamente impossibile dalla confluenza, in quell'area, di correnti calde e fredde, che si mescolavano, impedendo l'uso efficace dei sistemi di scoperta subacquea.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> *Ivi*, p. 14.

Fu in parte per le proteste della Norvegia, ma anche per l'avvento di una nuova generazione di *leader* navali americani, che nel 1977 i Ministri della Difesa ordinarono «una radicale rivalutazione della situazione alleata sul mare. Si riteneva [infatti] che i concetti navali della NATO fossero, ad un tempo, poco definiti e troppo reattivi. La strategia marittima dell'Occidente sembrava correre il pericolo di fossilizzarsi sulla Linea Maginot del GI-UK Gap»<sup>8</sup>. Nel 1978, di conseguenza, due successivi Comandanti di SACLANT, gli Ammiragli Isaac (Ike) Kidd e Harry Train, sostennero la necessità di «una risposta bilanciata alle forze navali sovietiche nell'area dell'Atlantico Orientale, e che la NATO fosse preparata e intenzionata a sfruttare al massimo il tempo di preallarme e l'azione anticipatrice per posizionare le forze d'attacco in posizione tale da scoraggiare la flotta da combattimento nemica»<sup>9</sup>.

Sulla base di questi punti di vista, i tre Comandi Strategici approntarono insieme un nuovo Concetto di Operazioni Marittime, che fu presentato e approvato dal Consiglio nel 1980. Delle cinque campagne navali che abbiamo visto prima, a SACLANT ne venivano ora affidate solo tre, mentre la responsabilità delle due campagne del Mediterraneo passava al SACEUR, in nome del principio dell'unicità di comando in una determinata area. Ma l'aspetto più importante del Concetto, era l'enunciazione dei tre principi informatori della strategia che si intendeva perseguire: «primo, il Contenimento, per impedire alla flotta sovietica di raggiungere l'oceano, senza essere scoperta nel periodo di tensione, e senza opposizione in tempo di guerra; secondo, la Difesa in profondità, con la prontezza a combattere con i Sovietici al limite avanzato dell'area NATO, lungo le loro rotte di uscita, ed a difesa sia della guerra [terrestre] alleata, sia del naviglio mercantile, e terzo – ed il più importante – Mantenere l'iniziativa»<sup>10</sup>.

Merita evidenziare che, spesso, in strategia l'unico modo di organizzare una difesa in profondità è quello di iniziare a contrastare il nemico davanti alle sue basi, come del resto era stato fatto dalla Gran Bretagna contro Napoleone, per evitare il temuto sbarco francese sul proprio territorio.

Questo approccio offensivistico ebbe la sua consacrazione, pochi anni dopo, nel 1984, con la dottrina della Marina americana del

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> *Ivi*, p. 18.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Ivi, p. 20.

"Dispiegamento avanzato" delle sue portaerei e dei suoi sottomarini d'attacco. Mentre le prime dovevano scoraggiare l'aggressione nemica, i secondi avevano il compito di "stanare" i sommergibili lanciamissili balistici nemici dai loro santuari protetti, all'interno del Mare Artico. Per le portaerei, peraltro, un dispiegamento in posizione avanzata comportava una maggiore vulnerabilità ad attacchi aerei di massa. Fu provato quindi a far operare le portaerei all'interno del Vestfjord, le cui alte pareti rocciose costituivano una protezione contro i massicci lanci simultanei di missili aria-mare a lunga gittata da parte di interi stormi di bombardieri, una tattica sviluppata in quegli anni dai sovietici per saturare le difese avversarie. L'esito positivo dell'esperimento portò a considerare le operazioni all'interno del fiordo una procedura standard, con la soddisfazione generale, salvo quella dei poveri comandanti delle portaerei, che dovevano far navigare ad alta velocità le loro enormi navi in quelle acque relativamente ristrette.

Ma, mentre la NATO si concentrava sul "Grande Nord", fu nel Mediterraneo che si arrivò vicini allo scontro, in più di un'occasione. La Guerra dei Sei Giorni, nel 1967, provocò l'avvicinamento dell'Egitto all'Unione Sovietica, con la conseguente dislocazione della V Eskadra ad Alessandria. La campagna del Mediterraneo Orientale fu messa in pericolo, con il rischio di far venir meno la resistenza turca e greca in caso di invasione. Solo nel 1979, grazie agli accordi di Camp David, la situazione migliorò decisamente, dato che la flotta sovietica dovette abbandonare Alessandria e basarsi sul solo porto di Tartus, inadeguato a sostenere numerose unità.

Ma si era intanto giunti alla fine degli anni Ottanta, e l'implosione dell'Unione Sovietica pose fine alle campagne NATO nel Mar di Norvegia e nel Mediterraneo Orientale. I fianchi Nord e Sud non erano più minacciati da quando la flotta russa era costretta a rimanere in porto, per mancanza di fondi.

Il lungo periodo successivo fu caratterizzato, per la NATO, da una serie di operazioni di stabilizzazione, senza peraltro che vi fosse un'adeguata elaborazione concettuale. Addirittura, vi fu chi, nei comandi alleati, teorizzò l'utilità delle Marine solo per le cosiddette operazioni Large Scale Article 5, ritenute necessarie solo in un futuro lontano e poco probabile, mentre in realtà le navi della NATO erano impiegate a un livello di attività senza precedenti. La scomparsa di SACLANT, sostituito da un nuovo Comando Strategico della Trasformazione (SAC-T), aveva, in effetti, privato la NATO di un centro di pensiero

capace di dare una coerenza concettuale agli sforzi alleati senza che SACEUR, un comando nel quale la prevalenza degli ufficiali era aeroterrestre, pensasse a colmare questo vuoto.

La conseguenza principale fu un'assenza del quadro generale nel quale sviluppare le forze navali necessarie all'Alleanza: per tutto il ventennio successivo alla Guerra Fredda, infatti, furono semplicemente utilizzate le navi costruite per combattere il nemico sovietico, molto sofisticate e poco numerose, fino al loro totale esaurimento, senza che si potessero pianificare i mezzi indispensabili a gestire le nuove situazioni. Solo nel 2011 è stata concordata la nuova Strategia Marittima dell'Alleanza, in cui è stata ammessa la necessità di una «rivalutazione sostanziale del contributo delle forze marittime nel sostenere gli obiettivi della NATO nei decenni prossimi, sia in supporto delle operazioni interforze alleate o quando responsabili di operazioni prevalentemente marittime»<sup>11</sup>.

Malgrado il documento affermi che questa strategia è conforme al Concetto Strategico NATO del 2010, in realtà viene introdotta una variante significativa. Sono, infatti, previsti quattro ruoli per le forze navali, anziché le tre missioni indicate nel Concetto. Questi ruoli che richiedono il contributo delle forze marittime sono, anzitutto, quelli che corrispondono alle classiche missioni della deterrenza e della difesa collettiva, della gestione delle crisi e della sicurezza cooperativa; a questi se ne aggiunge un altro, quello della c.d. "Sicurezza marittima". Come vedremo tra breve, questa quarta missione è un modo per sanzionare concettualmente l'attività di protezione dei traffici via mare e delle attività economiche che si svolgono nei grandi spazi oceanici contro la minaccia «crescente delle attività transnazionali criminali e terroristiche, inclusi il trasporto e lo spiegamento di armi di distruzione di massa e dei materiali associati, [nonché] della pirateria»<sup>12</sup>, in un contesto sempre più caratterizzato dalla presenza delle "bandiereombra" che sfuggono al controllo degli Stati e dalla globalizzazione.

Fin dall'inizio si ammette che queste attività dipenderanno dalle circostanze e – per la prima volta – dalla «disponibilità di risorse»<sup>13</sup>, un'indicazione di quanto il potenziale delle nazioni NATO in campo marittimo sia gravemente deteriorato, in questi anni di scarse risorse ma soprattutto di vuoto concettuale.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> NATO Alliance Maritime Strategy, Doc. C-M (2011) 0023, p. 1.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> *Ivi*, p. 2.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> *Ibid*.

Passando all'analisi dei singoli contributi alle quattro missioni principali, si prevede, per la deterrenza (anche nucleare) e la difesa collettiva, di essere in grado di compiere «un ampio spettro di opzioni di risposta rapida, inclusa la capacità di dispiegare forze decisive rapidamente contro ogni oppositore, grazie a forze navali, anfibie e di attacco»<sup>14</sup> da sostenere con adeguate forze di contromisure mine e di controllo delle linee di comunicazione marittime, ma anche con mezzi in grado di assicurare la difesa antimissili balistici.

Per la gestione delle crisi, si parla finalmente di prevenzione, di dimostrazione della risolutezza alleata, di *peace enforcement* e poi di *embargo*, di contro-terrorismo, di sminamento e di gestione delle conseguenze. Queste sono attività che, in questi decenni, si sono rivelate fondamentali, e che hanno finalmente trovato una giustificazione concettuale.

Un'enfasi particolare viene data, giustamente, al ruolo delle forze navali per la "Sicurezza cooperativa", un'attività che è stata anche definita *Naval suasion*<sup>15</sup>, oltre che – più in generale – come "Diplomazia navale". L'esistenza di numerosi *partner* in giro per il mondo impone contatti continui, che spesso sono più agevoli quando, come avverte il documento, «una presenza a terra potrebbe essere inaccettabile»<sup>16</sup>.

Passiamo quindi a trattare più diffusamente della quarta missione cui le forze navali devono contribuire, quella della "Sicurezza marittima". La necessaria premessa, ben indicata dal documento, è che questa missione deve svolgersi «in accordo con il Diritto Internazionale (incluso ogni trattato applicabile e il Diritto Consuetudinario)»<sup>17</sup>, come del resto è stato fatto negli scorsi decenni. Le attività previste per le forze navali sono anzitutto la sorveglianza, il pattugliamento e lo scambio di informazioni tra tutti gli Alleati e i loro *partner*, in appoggio alla legalità internazionale. Appare evidente la consapevolezza che l'imperativo di questa attività, che richiede una continua presenza in mare, è di evitare l'insorgere di quel vuoto di potenza che, nei decenni scorsi, ha favorito il diffondersi della pirateria e dei traffici illegali e pericolosi, come il trasporto di terroristi e di armi di distruzione di massa. A queste attività di controllo del mare si aggiungono, naturalmente, l'interdizione marittima e i contributi atti a garantire la

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> E. Luttwak, *Strategia*, trad it., Milano, 2001, p. 356.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> NATO Alliance Maritime Strategy, cit., p. 5.

<sup>17</sup> Ibid.

sicurezza energetica, due azioni ampiamente praticate in questi ultimi decenni.

Ma, come il documento spiega bene, nessuna missione è esclusivamente navale. Oltre al contributo indispensabile delle altre Forze Armate, le forze marittime devono cooperare con altre nazioni non-NATO, con le forze dell'ordine e con organizzazioni non governative, il che richiede «una profonda comprensione delle rispettive capacità e culture»<sup>18</sup>.

Dopo aver elencato i contributi delle forze navali alle quattro missioni indicate, il documento fa un'ammissione che non è certo scontata: si ammette, infatti, che «il Processo NATO di Pianificazione della Difesa sarà fondamentale per guidare la trasformazione in atto delle capacità marittime per garantire che l'Alleanza sia preparata a fronteggiare sia le minacce tradizionali, sia quelle nuove, spesso asimmetriche»<sup>19</sup>. Questo è un segno di quanto sia necessario un rinnovamento profondo delle forze marittime dell'Alleanza, ormai da troppo tempo trascurate, un'evoluzione che peraltro richiede nuovi mezzi, ben distribuiti tra quelli sofisticati, per le azioni più propriamente di combattimento, e quelli necessari per la prevenzione, la gestione delle crisi e la sicurezza marittima.

Tradizionalmente, si è sempre pensato che le forze debbano essere pensate per il "caso peggiore", la guerra. Periodicamente, ci si è accorti che questo approccio portava a usare mezzi sofisticati, costosi e quindi poco numerosi in ogni tipo di missione. Era un po' come dire che alla Polizia bastasse comprare delle Lamborghini per svolgere tutti i compiti, anche il pattugliamento delle strade, un'attività alla quale le Alfa Romeo sono più indicate, anche perché meno costose.

Storicamente, il riconoscimento che le forze navali debbano disporre anche di "utilitarie" è avvenuto solo sotto la pressione degli eventi: bisognò, ad esempio, durante la Seconda guerra mondiale, aspettare che si verificasse la crisi delle scorte ai convogli per varare, nei due campi, opposti programmi di costruzione di navi scorta, economiche, robuste e flessibili. Ora, finalmente, si è accettata questa necessità anche in ambito NATO. E questo è un risultato del buon senso, oltre che del riconoscimento di una realtà troppo a lungo dimenticata: la missione delle forze navali non si limita, infatti, alla guerra, ma

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> *Ibid*.

impegna i nostri Paesi sul mare senza sosta, in ogni momento, nella protezione della nostra principale fonte di benessere, il commercio internazionale.

Rimane, per concludere, un grosso interrogativo sul ruolo delle Marine alleate: mentre la *US Navy* rimane la protagonista, la tendenza NATO è di affidare alle altre ruoli "supplementari" di scorta e di lotta alle mine, in base al concetto della "specializzazione di ruolo" anziché prevedere per queste compiti "complementari", di affiancamento paritetico, con forze in grado, all'occorrenza, di supplire alla indisponibilità delle forze navali USA.

Il rischio di una pianificazione delle forze che privilegi la "supplementarietà" delle Marine europee è che – in caso di assenza o di disimpegno USA – sia impossibile agli Alleati alcuna azione significativa, come avvenne nel 1991, all'inizio della crisi in ex Jugoslavia. Gli USA, infatti, impegnati com'erano nella Guerra del Golfo, lasciarono agli europei la responsabilità di contenere la crisi, e il risultato fu decisamente negativo. Il ripetersi in campo marittimo di una tale circostanza metterebbe a rischio la sicurezza del nostro continente.

# La NATO e il potere marittimo. Le attività operative

di Pier Paolo Ramoino

**Abstract** – NATO was created as a strong link between North America and Europe. Its first goal was to deter Soviet Union from invading Western Europe. NATO fleets had to protect and control the Atlantic Ocean, which represented the major line of communication between America and Europe. After the fall of the Berlin Wall, the number of operations increased for NATO fleets. Missions took place in the Adriatic Sea, in the Persian Gulf, and in the Arabic Sea. The western fleets are, nowadays, a tool of naval diplomacy, and they perform mostly a constabulary role. The organization has been simplified, and a new command was established in Mons, Belgium, together with a new naval command in Northwood, UK (MARCOM). MARCOM head is the Prime Maritime Advisor to the Alliance, while the Command is responsible for the maritime component of the NATO Responce Force, based on four Standing Maritime Groups. MARCOM leads (or led) the operations Ocean Shield, Allied Provider, Allied Protector and Active Endeavour, and controls the NATO Commander Maritime Air and the Commander Submarine NATO. Not surprisingly, the exercise Nobel Justification (October 2014) and other operations have recently shown that NATO Navy is still a strong, flexible, and rapidly deployable military force.

L'Alleanza Atlantica nasce come forte legame tra il Nord America (Stati Uniti e Canada) e le nazioni libere dell'Europa occidentale con il primario scopo di scoraggiare l'URSS dal pensare di invadere i Paesi rimasti a Ovest della Cortina di Ferro. L'Oceano Atlantico è stato quindi un importante elemento della geopolitica dell'Alleanza per il suo ruolo di via di comunicazione tra il Nord America e il Vecchio Continente per poter trasferire sui possibili fronti europei gli indispensabili rinforzi e i previsti costanti rifornimenti alle forze in campo. In questa visione, negli anni del confronto tra Est e Ovest, la NATO prevedeva di utilizzare al meglio la sua superiorità nel campo marittimo per impedire alle Marine del Patto di Varsavia di vincere una nuova "Battaglia dell'Atlantico", che i sovietici pianificarono con la messa in

servizio di una preoccupante massa di sommergibili<sup>1</sup>. Accanto quindi al Comando Supremo in Europa destinato a dirigere la cosiddetta "battaglia aeroterrestre" si stabilisce un Comando Supremo a Norfolk (USA), il SACLANT<sup>2</sup>, per esercitare il potere marittimo dell'Alleanza e quindi assicurare il traffico tra i grandi porti americani e quelli europei con l'impiego di un elevato numero di unità navali e aeree destinate non solo alla scorta dei mercantili, ma anche a operazioni hunter killer contro la minaccia soprattutto subacquea degli avversari.

In questo quadro, i mari interni europei, in special modo il Baltico e il Mediterraneo, sono visti giustamente come elementi di continuità dell'Oceano per sostenere dal mare lo sforzo aeroterrestre con l'impiego di aerei d'attacco basati su portaerei e di unità di *Marines* imbarcate su numerose ed efficienti navi anfibie. Perché i *Carrier Battle Groups* e le *Task Forces* da sbarco americane siano in grado di agire liberamente in questi mari ristretti, dove i sovietici e i loro alleati schierano non solo sottomarini, ma anche numerose motomissilistiche<sup>3</sup>, navi AGI<sup>4</sup> e posamine, le Marine alleate si dotano negli anni Cinquanta e Sessanta di numerose flottiglie di fregate antisommergibili, di elicotteri, di aerei da pattugliamento marittimo e di dragamine.

Il potere marittimo della NATO può certamente essere quindi considerato uno dei "fattori di potenza" dell'Occidente per tutto il periodo della Guerra Fredda e un elemento che, nonostante il costante sforzo sovietico di dotarsi di una grande Marina, ha contribuito a far pendere la bilancia in favore dei popoli liberi.

La "caduta del Muro" e la successiva rapida riduzione della Marina sovietica<sup>5</sup>, soprattutto nel campo dei mezzi subacquei, fece sentire meno pressante la situazione di minaccia nelle aree di abituale schieramento delle forze navali della NATO, ma il rapido deteriorarsi della situazione internazionale e l'aprirsi di nuove aree di crisi non promise-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La Marina sovietica nel 1970 aveva in servizio circa 65 sottomarini a propulsione nucleare e circa 280 sommergibili a propulsione convenzionale, mentre un'altra trentina erano in servizio nella Marine amiche di Mosca.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Affidato a "doppio cappello" all'Ammiraglio americano comandante della *Atlantic Fleet*.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> P.P. Ramoino, Komar e Osa, "Storia Militare", Novembre 2014.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Le unità *intelligence* (AGI) sovietiche sorvegliavano costantemente le portaerei americane e le basi principali alleate in Mediterraneo.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Per mancanza di fondi la Marina dell'URSS e poi quella della Federazione non ha potuto svolgere un razionale programma di manutenzione e di ringiovanimento e così è stata travolta dalla "battaglia della ruggine".

ro nulla di buono. Gli ultimi venti anni hanno, infatti, costretto a un costante impiego di unità navali alleate in Adriatico, nel Golfo Persico e nel Mar Arabico Meridionale in complesse e lunghe operazioni di pattugliamento in supporto ai vari embarghi e alla protezione dei traffici e in tutto quel complesso di impegni che va oggi sotto il nome di constabulary role delle Marine Militari.

Terminato quindi, con la caduta del Muro di Berlino e l'implosione dell'URSS, il confronto tra Est ed Ovest, l'Alleanza, pur nella diffusa necessità di economizzare nel campo delle spese militari, non si è voluta privare di questo suo potere sul mare comprendendo come questo sia un importante elemento di stabilizzazione e di influenza politica. In termini di strategia marittima si è quindi passati da un concetto di *power projection ashore*, garantita da un elevatissimo grado di *sea control*, a una continua azione di "diplomazia navale" in aree sempre più vaste dell'ormai globalizzato scenario politico internazionale.

Dalla fine degli anni Ottanta del secolo passato la costante attività delle Marine NATO di pianificare numerose esercitazioni congiunte per garantire una sempre più valida integrazione operativa si è sposata a una continua semplificazione dell'organizzazione dei comandi navali in un quadro di riduzione delle spese, ma anche di una visione più ampia delle problematiche marittime dei nostri giorni. Il primo mutamento importante è stato quello di cambiare il Comando Supremo di Norfolk in un grande Stato Maggiore per lo studio della "trasformazione" dell'Alleanza (19 giugno 2003) unificando di fatto la gestione operativa di tutte le forze, comprese quelle navali, nel comando europeo di Mons. Sono ugualmente stati aboliti i comandi di settore marittimo nel Mediterraneo, che effettivamente non avevano più significato operativo, anche se, soprattutto per noi italiani, sigle come COMNAVSOUTH o COMEDCENT rappresentano un bel ricordo di un periodo di un efficace lavoro in comune.

A chi è oggi affidata la gestione operativa del "potere marittimo" della NATO? Con la chiusura il 22 marzo 2013 del comando di Nisida, che ha avuto il suo "canto del cigno" nella splendidamente condotta operazione *Unified Protector* sulle coste libiche tra il marzo e l'ottobre del 2011, l'organizzazione di comando dell'Alleanza ha un unico comando delle attività marittime a Northwood, nei pressi di Londra, con l'acronimo di MARCOM. Il suo Comandante, che è un

Viceammiraglio della *Royal Navy*<sup>6</sup>, è definito come il *Prime Maritime Advisor to the Alliance* e si avvale di uno Stato Maggiore internazionale di circa trecento persone, tra ufficiali, sottufficiali e civili. Questo Comando attivato il 1° dicembre 2012 a seguito delle decisioni prese dai governi alleati al vertice di Lisbona del novembre 2010 è divenuto l'unico responsabile della pianificazione e della condotta di tutte le operazioni marittime della NATO. Per svolgere la sua complessa missione il comando si avvale di un *Maritime Operations Centre*, il "MOC", attivato H24 per coordinare e dirigere tutte le operazioni in atto e di un *NATO Shipping Centre*, che mantiene un continuo contatto con gli armatori interessati affinché le navi mercantili che transitano nelle aree di operazioni della NATO siano al corrente delle possibili minacce a cui vanno incontro.

Il MARCOM è anche responsabile della componente marittima della Forza di Risposta NATO (NRF), composta dai quattro *Standing Maritime Group*, che sono la più significativa e attuale manifestazione delle possibilità di controllo del mare e della volontà politica di esercitare tale controllo da parte dell'Alleanza.

Questi gruppi, nati durante la Guerra Fredda prima come "forze su chiamata" (on call) e poi permanentemente attivati (standing) con unità navali fornite a rotazione dai vari Paesi alleati, rappresentano oggi uno dei punti di forza della manifestazione della volontà politica atlantica sui mari, come recentemente si è dimostrato con l'ingresso in Mar Nero di queste unità durante la crisi ucraina. Pur se molto conosciuti, mi pare opportuno descriverne la composizione in questi giorni:

- Lo SNMG1 è composto da caccia e fregate di quattro marine NATO:
- Lo SNMG2 è composto da un incrociatore lanciamissili USA, una fregata canadese, una turca, una italiana, una romena e un rifornitore tedesco;

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La riconosciuta fama della Marina britannica ha probabilmente portato a questa scelta anche se la prima Marina atlantica è quella degli Stati Uniti e la consistenza di quella francese può sicuramente farla considerare nel campo operativo pari a quella di Sua Maestà. Già negli anni Cinquanta, quando fu stabilito il Comando Navale del Mediterraneo (CINCAFMED), la scelta della nazionalità del Comandante fu la stessa, ma allora il comando era a Malta, colonia britannica, e il designato CINC fu l'Ammiraglio Lord Louis Mountbatten of Burma, già Viceré dell'India.

- Lo SNMCMG1 è composto da una nave appoggio tedesca e da cinque cacciamine di cui uno polacco, uno inglese, uno belga, uno tedesco e uno olandese;
- Lo SNMCMG2 è composto da una fregata italiana e da due cacciamine, di cui uno turco e uno tedesco.

Come vediamo, si tratta di una presenza non troppo invasiva, ma ben distribuita tra le Marine dell'Alleanza, comprese quelle di più recente accesso, e chiaramente mirante a dimostrare l'amalgama tra gli equipaggi di nazioni diverse, ma con politiche marittime coincidenti.

Il MARCOM è responsabile delle due importanti operazioni reali in atto, l'attività antipirateria nelle acque dell'Oceano Indiano, nota come Ocean Shield, e il pattugliamento antiterrorismo in Mediterraneo, Active Endeavour. Si tratta di attività ormai condotte con grande efficacia da alcuni anni, che hanno confermato la capacità della NATO di gestire una propria valida presenza navale in aree anche lontane dalle normali basi di assegnazione dei mezzi con ampi risultati politico-militari. Ad esempio *Ocean Shield* ha fortemente contribuito alla diminuzione degli attacchi ai mercantili da parte dei pirati rendendo assai meno pericolosa un'area di mare essenziale per il traffico marittimo internazionale. Si è trattato di un impegno lungo e costante; infatti, nel campo della lotta alla pirateria le Marine NATO si sono attivate già dall'ottobre del 2008 con l'operazione Allied Provider condotta in Oceano Indiano dal SNMG2 al comando dell'Ammiraglio Gumiero con unità italiane, greche, britanniche, tedesche, turche e americane avendo anche il compito affidato dalle Nazioni Unite di proteggere dai pirati i mercantili diretti in Somalia con i viveri del World Food Programme. L'operazione è stata seguita da Allied Protector, condotta prima dal SNMG1 e successivamente ancora dal SNMG2 ed infine, oggi, dalla *Ocean Shield* approvata dal Consiglio Atlantico del 17 agosto 2009 che ha visto sempre alternarsi i due gruppi standing con risultati molto significativi nella protezione delle unità mercantili sotto attacco, nel disarmo di pirati sorpresi in mare e nei contatti con alcune nazioni dell'area. Si sono inoltre stabiliti accordi operativi con le altre formazioni impiegate contro il fenomeno della pirateria quali le unità del gruppo europeo per l'operazione Atalanta e quelle a guida prevalentemente americana del CTF1517, in cui partecipano anche navi di alcune nazioni asiatiche.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Attualmente al comando di un Ammiraglio pakistano.

Sono presenti nell'area anche unità cinesi, russe, malesi e tailandesi con cui sono in atto importanti e fruttuosi contatti di coordinamento. Gli attacchi, infatti, che nel 2010 superavano il numero di ottanta si sono praticamente azzerati nel 2013.

L'operazione Active Endeavour, iniziata nell'ottobre 2001, ha condotto al termine degli scorsi anni al controllo di oltre 100.000 mercantili, di cui più di cento sono stati abbordati e visitati, e la scorta di più di quattrocento navi di particolare valore. Come vediamo si tratta di risultati notevoli di stabilizzazione dell'attività marittima internazionale con ricadute politiche ed economiche di grande valore in un'area – quella del Mediterraneo – oggi particolarmente interessata ai fenomeni del terrorismo transnazionale e dell'immigrazione clandestina.

Dal comando di Northwood dipendono inoltre due importanti comandi specializzati, il NATO Commander Maritime Air e il Commander Submarines NATO. Il primo, attualmente retto da un Flottillen Admiral della Marina tedesca, è responsabile dell'impiego e dell'addestramento dei velivoli assegnati all'Alleanza per l'impiego sul mare, che vanno dai caccia imbarcati sulle portaerei agli elicotteri basati su molte unità di superficie e, soprattutto, ai velivoli da pattugliamento marittimo (MPA) basati a terra. Si tratta di un compito molto complesso in cui l'integrazione operativa tra i vari mezzi e il coordinamento nell'impiego sia in esercitazione che in caso reale rappresenta un punto di forza dell'operatività marittima dell'Alleanza. Il COMSUBNATO è responsabile invece dello sviluppo della pianificazione tattica e delle dottrine d'impiego dei sommergibili alleati. Questo comando, retto attualmente da un Contrammiraglio della US Navy, ha uno staff di circa trenta persone e gestisce H24 l'attività di controllo delle operazioni subacquee, la c.d. SUBOPAUTH, che ha un collegamento permanente con tutti i sommergibili della NATO in mare. Questo comando è anche responsabile del Submarine Escape and Rescue Liaison Office (ISMERLO) che provvede in caso di necessità al coordinamento globale delle attività per la ricerca e il soccorso di sommergibili in difficoltà utilizzando i vari mezzi tecnici messi a disposizione dalle varie Marine, quali navi soccorso, team di palombari, ecc.

Se il potere marittimo della NATO si è espresso e si esprime chiaramente nei periodi di crisi internazionale, con gli adeguati schieramenti di forze navali alleate sia precostituite sia riunite per particolari

operazioni, è sempre di grande importanza la costante attività in mare per esercitare le forze. Il MARCOM, utilizzando anche i vari staff nazionali delle "forze di risposta", pianifica con ciclo annuale numerose esercitazioni alleate, che coprono i vari temi della guerra marittima. A titolo di esempio voglio citare la grande esercitazione che ha avuto luogo fra il 13 e il 26 ottobre 2014, chiamata Noble Justification, e che aveva come obiettivo la cosiddetta "certificazione" della NATO Response Force per il 2015. Si è trattato di un'attività su larga scala, che ha coinvolto ben ventitré unità navali, sei sommergibili, trenta aeroplani e oltre 5.000 persone di ben sedici nazioni. L'esercitazione si è svolta al largo delle coste spagnole e nelle acque dell'Atlantico ed è stata diretta in mare dall'Ammiraglio spagnolo Rodriguez Garat, Comandante della Forza di Risposta spagnola (SPMARFOR), e ha trattato non solo i temi divenuti oramai classici dell'antiterrorismo e dell'antipirateria, ma anche quelli dei c.d. conflitti ad alta intensità. Il ruolo di queste grandi esercitazioni marittime non è comunque solo quello di verificare e incrementare l'addestramento del personale imbarcato e dei comandi a terra, ma anche quello di dare testimonianza delle capacità complessive dell'Alleanza sul mare, che ha un'importante ricaduta sull'efficacia della "deterrenza convenzionale" ottenuta con una dimostrata ed efficace presenza navale. A questo proposito l'Ammiraglio Hudson, COMARCOM, ha detto testualmente che «l'esercitazione NOBLE JUSTIFICATION ha chiaramente dimostrato ai membri dell'Alleanza che la NATO è competente, è veramente pronta e può proteggere la sicurezza dei suoi membri ... e ricorda ai suoi potenziali avversari che rimane la più forte alleanza militare del mondo, capace di fare tutto ciò che viene richiesto dai suoi leader».

Non tratto delle altre esercitazioni marittime minori, ma ritengo che l'attività operativa sul mare della NATO, sia quella reale di pattugliamento a difesa dei commerci e dei traffici in Mediterraneo e in Oceano Indiano sia quella addestrativa rappresenti un punto di forza dell'Alleanza sempre più indispensabile in una stagione in cui le crisi locali, quali quelle derivanti dalle "Primavere Arabe" o dalla questione ucraina, sembrano richiedere una flessibile capacità d'intervento che solo l'esercizio del potere marittimo può consentire. Come feci già notare nei precedenti convegni in Cattolica sulla situazione della NATO, concludo che l'Alleanza sta saggiamente impiegando le sue forze marittime e infatti:

- Ha attuato una strategia di "mostrar bandiera" proprio attraverso le visite nei porti nordafricani, mediorientali e dell'Oceano Indiano di queste forze attuando una naval diplomacy molto costruttiva;
- Ha sfruttato la pluridecennale esperienza nel lavoro comune per operare accanto a forze navali dei Paesi amici con risultati degni di considerazione soprattutto nel campo delle comunicazioni in mare anche con unità non appartenenti all'Alleanza;
- Non ha trascurato di mantenere elevate attraverso esercitazioni complesse le sue caratteristiche di eccellenza nel campo della guerra di mine, della guerra subacquea e soprattutto nelle operazioni anfibie, che hanno oggi un ruolo sempre più importante nelle peacekeeping operations.

L'insieme delle forze navali della NATO rappresenta un bacino di forze pronte, allenate e coese utilizzabili con breve preavviso in ogni area in cui possono essere opportunamente impiegate. Come accennavo in altri miei interventi, le Marine sono per loro natura delle "forze di spedizione" e certamente la nuova recente strategia atlantica ne tiene opportunamente conto con risultati degni della massima considerazione.

## La crisi ucraina e la nuova postura militare della NATO

di Pietro Batacchi

Abstract – Initially, NATO and US reaction to the Ukrainian events in 2014 was rather weak, also due to the strategic surprise that Russia achieved. Nevertheless, it has grown stronger during the months. Land, sea and air assets increased in number, due both to the strengthening of the existing forces and to the conduction of large scale exercises, such as Saber Strike 2014 and Combined Resolve II. The Newport summit reaffirmed NATO's commitment also with the adoption of a Readiness Action Plan, in order to deal with the new challenges that the Alliance is facing. The other pillar of the post-Newport NATO posture is the establishment of the Very High Readiness Joint Task Force (VHRJTF, also known as "Spearhead force"). VHRJTF – a 5,000-men-strong multinational brigade – should reach full operation status by 2016, becoming the pillar of the NATO Response Force (established at the NATO Prague summit on 22 November 2002, which reached its Full Operational Capability in 2006), and its main aim should be to provide a credible force of dissuasion to reassure first and foremost the Alliance's Eastern and Baltic members.

# La reazione di NATO e USA agli eventi in Crimea e Ucraina (estate 2014)

La reazione di NATO e Stati Uniti agli eventi in Crimea e nell'est dell'Ucraina è stata inizialmente molto debole, anche per via della sorpresa strategica conseguita dalla Russia in Crimea, ma è cresciuta d'intensità man mano che il conflitto nell'est dell'Ucraina si andava intensificando. Difatti, per la NATO e gli Stati Uniti, a un certo punto, era fondamentale rassicurare i Paesi dell'Europa orientale membri dell'Alleanza Atlantica – in particolare i tre Stati baltici, Polonia e Romania – e assumere una postura che in qualche misura facesse da deterrente rispetto alle mosse russe.

Si sono così potenziati i dispostivi aerei, navali e terrestri in Europa, mediante il rafforzamento delle missioni esistenti e lo svolgimento di grandi esercitazioni, o l'allargamento degli scopi e degli obiettivi delle esercitazioni già in programma, mentre l'amministrazione Obama ha lanciato la *European Reassurance Initiative*, un'iniziativa del valore di un miliardo di dollari (inseriti nei fondi per le *Oversea Contingency Operations* di quest'anno) per rassicurare gli alleati dell'Est europeo e assicurare il dispiegamento a rotazione di più truppe e mezzi americani nei territori di questi Paesi.

Per quanto riguarda il dispositivo aereo, una delle prime misure è stata il rafforzamento della missione NATO per il pattugliamento aereo dei cieli dei tre Stati baltici. Generalmente, questa è composta da quattro velivoli dispiegati nell'area a rotazione, ma sin da marzo la sua consistenza è stata portata a dodici velivoli: quattro F-16 danesi, di stanza nella base estone di Amari, ai quali si sono aggiunti quattro MiG-29 polacchi e quattro Eurofighter *Typhoon* della RAF, di stanza nella base lituana di Siaulai. Allo stesso tempo, gli USA hanno schierato dodici F-16 in Polonia e sei in Romania, il Canada ha dispiegato sei CF-18 *Hornet* del 425th Tactical Fighter Squadron sempre in Romania, mentre la Francia ha distaccato quattro Rafale presso la base polacca di Malbork. Tra maggio e giugno, invece, gli Stati Uniti hanno deciso di distaccare un elemento da bombardamento presso la base di Fairford (Regno Unito) composto da tre B-52 e due B-2.

A livello di forze terrestri, la risposta NATO e americana si è manifestata soprattutto attraverso grandi eventi esercitativi, svoltisi in contemporanea tra maggio e giugno. In particolare stiamo parlando di Saber Strike 2014 e Combined Resolve II, entrambe a guida US Army Europe (USAREUR). Saber Strike 2014 si è svolta sul territorio dei tre Stati baltici e ha visto la partecipazione di dieci Paesi e quasi 5.000 uomini. Si è trattato della classica esercitazione per posti comando (divisione e brigata) comprendente anche una serie di manovre, effettuate nei poligoni lettone di Adazi e lituano di Gaiziunu, per esercitare complessi meccanizzati di livello compagnia e battlegroup. Per la prima volta all'esercitazione hanno partecipato anche carri da battaglia Leopard 2 A5, inquadrati in un battlegroup della 2^ Brigata danese, e un elemento aereo molto robusto costituito da otto F-16 della Guardia Nazionale del Minnesota e un B-52 dell'USAF.

Ancora più importante è stata *Combined Resolve II* che ha visto per la prima volta impiegata la *European Rotational Force*, ovvero il battaglione dello US Army distaccato a rotazione in Europa per l'esigenza NRF (*NATO Response Force*), impegno preso dagli USA lo scorso anno, e per l'esigenza relativa al nuovo concetto della *Regionally Aligned Force* (che prevede la rotazione, a fine addestrativi e di assistenza, di

unità dell'US Army nelle varie aree di responsabilità dei comandi regionali: in questo caso dello *US European Command*). Nella fattispecie, all'esercitazione, svoltasi nelle aree addestrative di Grafenwoehr e Hohenfels, in Germania, hanno partecipato un battaglione del 1° Brigade Combat Team, della 1<sup>^</sup> Divisione di cavalleria di Fort Hood, e dei pacchetti meccanizzati e di fanteria di altri Paesi NATO e non (come la Georgia che ha partecipato con una compagnia di fanteria leggera), per un totale di 5.000 uomini. L'esercitazione ha simulato uno scenario convenzionale puro rappresentato dal confronto con un nemico simmetrico ad alta tecnologia (forse la Russia?) e ha visto per la prima volta l'impiego dello *European Activity Set* (EAS). L'EAS è un pacchetto di preposizionamento meccanizzato, dispiegato a partire da gennaio 2014 presso il Joint Multinational Training Command di Grafenwoehr, composto da un numero di M-1A2 SEPv2 *Abrams* e M2A3 Bradley sufficiente (una cinquantina di mezzi) a equipaggiare al completo un battaglione. Il concetto dietro lo European Activity Set è mantenere in maniera permanente in Europa un minimo di equipaggiamento pesante da assegnare poi, via via, ai vari battaglioni che dagli Stati Uniti ruotano nel Vecchio Continente. Un modo per ridurre i costi, ma anche per conservare una presenza corazzata in Europa considerando che oggi lo *US Army* schiera in maniera permanente sul Vecchio Continente solo la 173<sup>^</sup> Brigata aviotrasportata di Vicenza e il 2º Reggimento Stryker di Vilseck (Germania), oltre alla 12<sup>^</sup> Combat Aviation Brigade di Ansbach. Ecco allora che gli Stati Uniti, come si diceva a partire da gennaio, hanno deciso di dispiegare in maniera permanente dei mezzi blindati e corazzati in Europa per cercare, quanto meno, di limitare un gap in tali capacità venutosi a creare dopo la disattivazione della 170<sup>^</sup> Brigata di fanteria e della 172<sup>^</sup> Brigata di fanteria. Per l'appunto, la crisi ucraina non ha fatto altro che legittimare questa scelta.

Detto ciò, gli Stati Unti stanno da tempo pensando (e la crisi ucraina potrebbe aver dato un impulso decisivo a ciò) di schierare in maniera permanente un'altra brigata sul territorio dei Paesi dell'Est europeo, probabilmente in Polonia, o in Romania. Di sicuro, a oggi, è già stato deciso il dispiegamento permanente di una componente di Forze Speciali in Polonia e Romania, composta da non meno di cento unità e l'incremento delle attività addestrative e delle rotazioni di truppe in tutto il Vecchio Continente, sempre nell'ambito della European Reassurance Initiative. Allo stesso tempo la Special Purpose

Marine Air-Ground Task Force Crisis Response, ovvero la Marine Air-Ground Task Force di stanza dal 2013 a Moròn, in Spagna sotto la responsabilità di AFRICOM (costituita dopo l'uccisione dell'Ambasciatore americano a Bengasi Christopher Stevens e per rispondere con rapidità a contingenze in Africa e nel Sahel), è stata rafforzata con altri 175 marines che, però, sono stati dispiegati non a Moròn, bensì in Romania affiancando gli elementi già presenti nell'area della Black Sea Rotational Force, la componente dei Marines che gli Stati Uniti ruotano dal 2010 nell'area del Mar Nero.

Infine, il dispositivo navale. Anche questo è stato rafforzato. Il primo tassello ha riguardato l'intensificazione dei dispiegamenti nel Mar Nero da parte statunitense e di altri Paesi NATO. In realtà, secondo fonti di RID, non si è trattato di un'iniziativa NATO, ma di singole iniziative nazionali prese nel quadro di accordi con i Paesi rivieraschi. Gli USA, a partire da aprile, hanno inviato nel Mar Nero un incrociatore *Ticonderoga*, due DDG *Arleigh Burke* e una fregata classe *Oliver Hazard Perry*, e così l'Italia ha dispiegato la nave intelligence *Elettra* che ha preso il posto della francese *Dupuy-de-Lôme*. A giugno, poi, nelle acque del Baltico si è svolta *Baltops 2014*, un'esercitazione aperta a Paesi NATO, e non, a cui hanno partecipato trenta navi, tra cui l'ammiraglia della 6^ Flotta, la nave comando *USS Mount Whitney*, e cinquantadue aerei.

## Il dopo-Galles e i nuovi sviluppi militari

Il complesso di *military build-up* iniziato con l'annessione della Crimea da parte di Mosca e con l'acuirsi della crisi ucraina ha caratterizzato le relazioni tra NATO e Federazione Russa lungo tutto il 2014: un *trend* che non sembra destinato a mutare ma anzi a crescere nel 2015. In risposta a questa postura gli Stati Uniti sono intervenuti sin dalla scorsa primavera lanciando l'operazione *Atlantic Resolve*: simbolo della volontà di Washington di onorare i propri impegni in tema di sicurezza collettiva facenti perno sull'art. 5 del Trattato Nordatlantico e di rassicurare soprattutto gli Alleati dell'Est Europa minacciati dalla nuova assertività russa. È stata quindi aumentata quantitativamente la presenza navale, aerea e terrestre da parte statunitense nello scacchiere europeo, soprattutto attraverso grandi eventi esercitativi e basandosi sul concetto della rotazione di truppe su aree addestrative e siti di preposizionamento. In quest'ottica va letta l'esercitazione *Combined* 

Resolve II, condotta nell'aprile 2014, in cui per la prima volta sono stati impiegati la European Rotation Force, ovvero il battaglione dello US Army distaccato a rotazione in Europa a partire da fine 2013, e lo European Activity Set (EAS): un pacchetto di preposizionamento meccanizzato costituito da una cinquantina di M1-A2 SEPv2 Abrams e M2A3 Bradley in grado di equipaggiare al completo il battaglione e dispiegato a partire da gennaio 2014 presso il Joint Multinational Training Command di Grafenwoehr. La novità è che, come affermato dal Lieutenant General Ben Hodges, Comandante dello US Army Europe (USAREUR), nel corso del 2015 la European Rotation Force verrà elevata alla consistenza di una brigata, comprensiva di uno squadrone da ricognizione, elementi di artiglieria e del genio, e che l'EAS verrà, dunque, incrementato a 220 veicoli, necessari per equipaggiare tre battaglioni di manovra. Tutto materiale che sarà preposizionato soprattutto nei Paesi baltici e dell'Est Europa. Le più recenti esercitazioni, sempre condotte nell'ambito di *Atlantic Resolve*, sono invece state: Allied Spirit I (condotta a livello di brigata e battaglione, impiegando circa 1.600 unità, tra il 13 ed il 31 gennaio 2015 a Hohenfels in Germania) e la *Platinum Lion 15* (svoltasi a Novo Selo in Bulgaria tra il 12 e il 26 gennaio 2015 e che ha permesso di migliorare l'interoperabilità tra le truppe statunitensi, bulgare, serbe e rumene). Tutte queste attività vanno a costituire uno dei due pilastri del più ampio Readiness Action Plan, deciso durante il vertice di Newport, destinato a far fronte alle nuove minacce cui è chiamata a rispondere l'Alleanza: *in primis* fornire una deterrenza tangibile alla minaccia convenzionale russa. Risposte, queste, che non hanno fatto altro che fornire però linfa vitale ai "falchi" russi che alimentano il mito nazionalista della percepita invasione della nazione da parte dell'Occidente. E pertanto fondamentale non dimenticare che, al netto dei proclami e delle recenti introduzioni di nuovi mezzi, le truppe di Mosca risentono ancora pesantemente del gap tecnologico e addestrativo con le forze militari del blocco NATO. Questa consapevolezza russa ha portato a tentare di compensare il divario attraverso il potenziamento/rinnovamento delle forze strategiche in qualità di deterrente e soprattutto mediante l'introduzione e l'impiego del concetto di hybrid warfare utilizzato con successo in Crimea e all'opera in Ucraina. Quest'approccio pone enfasi sulle influence operations al fine di ridurre il più possibile l'impiego delle forze convenzionali per il raggiungimento degli scopi desiderati. Una strategia in linea con i più recenti sviluppi del pensiero

militare russo, che identificano la dimensione umana quale terreno di scontro primario: quindi operazioni militari che saranno dominate sempre più da information e psychological warfare. Un approccio quest'ultimo che preoccupa soprattutto gli Stati baltici, data la loro peculiare situazione geopolitica a forte presenza russofona. Il secondo pilastro del "piano di risposta" ha portato invece ad alcune modifiche in seno alla NATO Response Force (NFR): la forza di reazione rapida dell'Alleanza istituita al *summit* di Praga del 22 novembre 2002 ed entrata pienamente a regime con l'acquisizione della Full Operational Capability (FOC) nel 2006. Il 5 febbraio, infatti, i Ministri della Difesa dei Paesi membri hanno deciso di dare il definitivo via libera alla creazione della VHRJTF (Very High Readiness Joint Task Force) anche nota come Spearhead force ("punta di lancia"), che dovrebbe entrare formalmente in servizio nel 2016, avrà la consistenza di una brigata multinazionale e costituirà l'elemento portante della NRF. Si tratta di una forza di circa 5.000 unità in grado di enucleare cinque battaglioni di manovra, forniti a rotazione da Regno Unito, Spagna, Francia, Germania Italia e Polonia e che sarà inizialmente guidata dalla Spagna. Questo elemento ad altissima proiettabilità sarà supportato da adeguati pacchetti aerei, navali e di forze speciali. La "punta di lancia" avrà come compito principale quello di fornire una credibile forza di dissuasione, rassicurando in primo luogo gli Stati baltici e dell'Est. A completare questo elemento di reazione rapida è stata concordata anche l'immediata creazione di sei NFIUs (NATO Force Integration *Unit*): sei elementi a livello C2 formati da circa cinquanta unità da dispiegare in Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania e Bulgaria. I NFIUs avranno il compito di garantire il coordinamento effettivo tra la NATO VHRITF e le forze del Paese ospitante garantendo il necessario supporto a livello di pianificazione e collegamento e gestendo il necessario preposizionamento e approntamento di mezzi, munizioni infrastrutture e rifornimenti all'interno dei Paesi in maniera da garantire la piena operatività della VHRJTF in caso di dispiegamento.

#### Note d'interesse

 La Russia dispone di 5.000 carri armati attivi e di altri 12.000 in riserva; il conflitto in Ucraina ha visto un grosso impiego di carri armati, artiglieria e mezzi pesanti.

- In ambito ERI è stato confermato il preposizionamento di mezzi ed equipaggiamenti per una brigata corazzata; è stata inoltre rafforzata la *Marine Corps Black Sea Rotational Force* basata a Mihail Kogălniceanu Airbase (Romania) e ora, con i nuovi assetti, anche a Novo Selo (Bulgaria); la rotazione è semestrale.
- Fondi ERI 2015: 985 milioni di dollari. Fondi ERI 2016: 789 milioni di dollari; di questi, 50 milioni sono destinati alla base in Romania, 70 milioni ai poligoni e alle aree di stazionamento dell'Europa orientale e centrale e 50 milioni a Grafenwoehr.

## Gli Autori

PIETRO BATACCHI – Direttore di *RID - Rivista Italiana Difesa*, la principale rivista del settore Difesa in Italia e una delle principali in Europa. È collaboratore del Centro Militare di Studi Strategici (CeMiSS) e di numerose riviste, specializzate e non, italiane ed estere, e commentatore per radio e TV nazionali. Docente presso istituzioni accademiche e militari (CASD - Centro Alti Studi della Difesa; RIS - Reparto Informazioni e Sicurezza; Università di Firenze, Corso di Perfezionamento in Intelligence e Sicurezza Nazionale, ecc.), in precedenza è stato Direttore e *Senior Analyst* del CeSI - Centro Studi Internazionali e Caporedattore di *Panorama Difesa*.

Giorgio Battisti – Generale di Corpo d'Armata dell'Esercito Italiano, è Comandante per la Formazione, Specializzazione e Dottrina dell'Esercito. Dal giugno 2011 al novembre 2014 è stato Comandante del NATO Rapid Deployable Corps - Italy e dal 28 dicembre 2001 al 9 maggio 2002 il primo Comandante del contingente italiano della missione ISAF. Dal 13 febbraio al 16 giugno 2003 è stato il primo Comandante del Contingente Italiano in Afghanistan, sia per la missione *Nibbio 1* (nell'ambito dell'operazione *Enduring* Freedom), sia per la missione ISAF. Il 31 ottobre 2003 ha ceduto il comando della Brigata "Taurinense" (assunto nell'ottobre 2002) per ricoprire prima l'incarico di Vice Capo Reparto Affari Generali, successivamente, di Capo Reparto Affari Generali e Portavoce dello Stato Maggiore dell'Esercito. Il 5 luglio 2007 ha ceduto l'incarico di Capo Reparto Affari Generali per ricoprire quello di ITA-SNR (Italian Senior Representative) e Deputy Chief of Staff Support di HQ ISAF X sino al 12 dicembre 2007. Dal 31 maggio 2008 al 24 giugno 2011 ha ricoperto l'incarico di Capo di Stato Maggiore del Comando delle Forze Operative Terrestri in Verona. Il 1° gennaio 2011 è stato promosso Generale di Corpo d'Armata. Dal 15 gennaio 2013 al 24 gennaio 2014 ha ricoperto l'incarico di Capo di Stato Maggiore della missione ISAF e quello di ITA-SNR (*Italian Senior Representative*) a Kabul. Fra le sue pubblicazioni: Storia militare dell'Afghanistan.

Dall'Impero dei Durrānī alla Resolute Support Mission (con F. Saini Fasanotti), Milano, 2015.

Davide Borsani – Dottore di ricerca in Istituzioni e Politiche. Università Cattolica del Sacro Cuore. Presso il medesimo Ateneo è Cultore della Materia in Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali, Storia dei trattati e politica internazionale e Storia delle relazioni politiche tra il Nord America e l'Europa. Collabora con riviste e centri studio, tra cui l'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) di Milano, dove è Associate Research Fellow per il programma Sicurezza e Studi Strategici, e l'Osservatorio di Politica Internazionale (OPI), presso cui è Research Fellow e responsabile dell'area USA e Americhe. È stato più volte relatore all'International Congress of Military History della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH), per cui svolge il ruolo di Academic Assistant del Presidente. Nel corso del 2010 ha partecipato, in qualità di *Subject* matter expert, a due esercitazioni del NATO Rapid Deployable Corps - Italy. Tra le sue pubblicazioni: La NATO e la guerra al terrorismo durante la presidenza di Bush, Roma, 2012, e La special relationship anglo-americana e la guerra delle Falkland, Firenze, 2016.

MASSIMO DE LEONARDIS - Professore Ordinario di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali e di Storia dei trattati e politica internazionale nella Facoltà di Scienze Politiche e Sociali dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dove dal 2005 è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche. Coordinatore dei corsi di storia del Master in Diplomacy dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano (in collaborazione con l'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri), Presidente della International Commission of Military History, membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare, del Consiglio di gestione del Centro Interuniversitario di Studi e Ricerche Storico-Militari, del Comitato Scientifico di varie collane, riviste e centri studio, tra i quali: Nuova Storia Contemporanea, Nova Historica. Rivista Internazionale di Storia, Discussion Papers, della Universidad Complutense di Madrid, Storia & Diplomazia. Rassegna dell'Archivio Storico del Ministero degli Affari Esteri, Processi Storici e Politiche di Pace, Res Publica, Rivista di Studi Storico-Politici Internazionali, InterPolis, Collana di Studi politici e internazionali delle Edizioni Nuova Cultura, e della Giuria del GLI AUTORI 175

Premio Acqui Storia (sez. scientifica). Fra i suoi volumi più recenti: Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003), (a cura di, con altri), Bologna, 2004; L'Italia e il suo Esercito. Una storia di soldati dal Risorgimento ad oggi, Roma, 2005; Dall'Impero britannico all'impero americano. Scritti scelti di Storia delle relazioni internazionali, (a cura di), Firenze, 2013; Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali, Milano, 2013<sup>2</sup>; Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO, (a cura di, con G. Pastori), Milano, 2014<sup>2</sup>; Fede e diplomazia. Le relazioni internazionali della Santa Sede nell'età contemporanea, (a cura di), Milano, 2014; Guerra fredda e interessi nazionali. L'Italia nella politica internazionale del secondo dopoguerra, Soveria Mannelli, 2014; Storia dei Trattati e Politica internazionale. Fonti, metodologia, nascita ed evoluzione della diplomazia permanente, Milano, 2015.

Anton Giulio dei Robertis – Professore Ordinario di Storia dei trattati e politica internazionale nell'Università di Bari, dove è anche coordinatore dell'Osservatorio Balcanico Eusino Danubiano. Vice Presidente del Comitato Atlantico Italiano, Direttore Scientifico della Fondazione "Alcide de Gasperi" per la Pace e la Cooperazione Internazionale (Roma) e membro del Board of Directors dell'International Institute for Peace di Vienna. Fra le sue pubblicazioni: Le Grandi Potenze e il confine giuliano: 1941-1947, Bari, 1983; Le Grandi Potenze e la ricostruzione politica dell'Europa 1941-1943: il miraggio dell'azione congiunta, Bari, 1988; L'amministrazione Roosevelt e la sicurezza collettiva: il problema dell'enforcement, 1942-1945, Bari, 1994; Storia delle relazioni internazionali. Testi e documenti (1815-2003), (a cura di, con altri), Bologna, 2004.

Federico Niglia – Insegna Storia delle relazioni internazionali presso il Dipartimento di Scienze Politiche della Libera Università Internazionale degli Studi Sociali (LUISS) "Guido Carli". Insegna anche presso la St. John's University – Rome Campus. Dottore di Ricerca in Storia dell'Europa presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", tra il 2003 e il 2010 è stato ricercatore dell'Istituto Affari Internazionali di Roma. È membro dell'assemblea del Comitato Atlantico Italiano. La sua attività di ricerca è incentrata sulla storia e l'attualità della diplomazia internazionale, con una particolare attenzione per il mondo tedesco. Fra le sue pubblicazioni: *Fattore Bonn:* 

la diplomazia italiana e la Germania di Adenauer, Firenze, 2010, e L'antigermanesimo italiano da Sedan a Versailles, Firenze, 2012.

GIANLUCA PASTORI – Professore Associato di Storia delle relazioni politiche fra il Nord America e l'Europa, Facoltà di Scienze Politiche e Sociali, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano. È membro della Faculty di Storia delle relazioni internazionali del Master in Diplomacy dell'ISPI - Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Milano. Presso lo stesso Istituto, è coordinatore della Summer/Winter School "Le politiche energetiche dell'Unione Europea" e ha tenuto lezioni nel quadro dell'attività del Master in International Cooperation. Ha collaborato alle attività di ricerca del CeMiSS - Centro Militare di Studi Strategici, alle attività formative del MNCG - Multinational CIMIC Group, Motta di Livenza (TV) e a quelle addestrative del NATO Rapid Deployable Corps - Italy. Dal 2009 è membro della delegazione italiana all'annuale congresso della Commissione Internazionale di Storia Militare (CIHM/ICMH). Fra le sue pubblicazioni: Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia: il ruolo della NATO, (a cura di, con M. de Leonardis), Milano, 20142; Shaping National Role Abroad. Italian Military Missions since the Eighties, "UNISCI Discussion Papers", n. 25, 2011; Genesi della "NATO globale". Le frontiere dell'Alleanza prima del 1999, in American Legacy. La SISM ricorda Raimondo Luraghi, Roma, 2103.

PIER PAOLO RAMOINO – Contrammiraglio (c.a.), Vice Presidente del Centro Universitario di Studi Strategici ed Internazionali (CSSI) dell'Università di Firenze, ha insegnato nei corsi di Stato Maggiore dell'Accademia Navale di Livorno e della Scuola di Guerra Aerea di Firenze, e ha tenuto corsi per la Cattedra di Storia delle relazioni e delle istituzioni internazionali della Facoltà di Scienze Politiche, Università Cattolica del Sacro Cuore. Fra il 1982 e il 1996, è stato titolare della Cattedra di Strategia e storia militare nell'Istituto di Guerra Marittima (Livorno), presso il quale è stato per dieci anni Direttore dei corsi di Stato Maggiore e per tre anni Comandante. È titolare della Cattedra di Dottrine e strategie presso l'Istituto Superiore dello Stato Maggiore Interforze (Roma). Fra le sue pubblicazioni: Fondamenti di strategia navale, Roma, 1999; Romeo Bernotti, Roma, 2006; Per una strategia marittima del XXI secolo, Roma, 2007, e vari saggi, in particolare su Rivista Marittima.

GLI AUTORI 177

Luca Ratti – Professore Associato di Storia delle relazioni internazionali nell'Università di Roma Tre e Adjunct Professor in International Relations presso l'American University of Rome. Ha insegnato anche presso le Università di Cardiff e di Portsmouth e presso l'Istituto Universitario Orientale di Napoli. Tra le sue pubblicazioni più recenti dedicate all'Alleanza Atlantica: NATO beyond 9/11: The Transformation of the Atlantic Alliance, (con Ellen Hallams e Ben Zyla), London - New York, 2013; "Resetting" NATO-Russia Relations: A Realist Appraisal Two Decades after the USSR, "Journal of Slavic Military Studies", vol. 26 (2013), n. 2; Stepping up to reintegration: French Security Policy between Transatlantic and European Defence during and after the Cold War, "Journal of Transatlantic Studies", vol. 12 (2014), n. 4.

FERDINANDO SANFELICE DI MONTEFORTE – Ammiraglio di Squadra (r.), è Docente di Studi strategici nell'Università di Trieste. Già Rappresentante Militare italiano presso i Comitati Militari della NATO e dell'UE e *Senior Concept Developer* presso il NATO SAC-T. Ha comandato la corvetta *Alcione*, la fregata *Maestrale* e l'incrociatore Andrea Doria. Come ufficiale di Stato Maggiore, è stato Addetto Navale presso l'Ambasciata d'Italia a Washington, *Liaison Officer* presso il SACLANT (Supreme Allied Commander Atlantic) e capo dell'Ufficio Pubblica Informazione dello Stato Maggiore della Marina. Multinational Logistic Commander durante l'operazione Sharp Guard (1993-96), fra il 2000 e il 2002 è stato Vice Capo di Stato Maggiore del Supreme Headquarter Allied Power Europe (SHAPE). Fra il 2002 e il 2005 è stato COMNAVSOUTH (Comandante delle Forze Navali NATO del Sud Europa) e, dalla sua costituzione, nel 2004, Comandante del Maritime Component Command di Napoli (MARCOM NAPLES). Fra le sue pubblicazioni: Strategy and Peace, Roma, 2007; I Savoia e il mare, Soveria Mannelli, 2009; La strategia. Antologia sul dibattito strategico ordinata per autori, Soveria Mannelli, 2010; Le strategie declaratorie della NATO e dell'UE. Analisi dei concetti strategici, Roma, 2014; Guerra e mare. Conflitti, politica e diritto marittimo, Milano, 2015.

# Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore Membri di prima afferenza

#### Professori Ordinari

Prof. Paolo Соломво, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle istituzioni politiche

Prof. Massimo de Leonardis (Direttore), Settore scientifico-disciplinare SPS/06 - Storia delle relazioni internazionali

Prof. Damiano Palano, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Vittorio Emanuele Parsi, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Riccardo Redaelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 - Storia e istituzioni dell'Asia

#### Professori Associati

Prof. Barbara Boschetti, Settore Scientifico Disciplinare IUS/10 - Diritto amministrativo

Prof. Silvio Cotellessa, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Marinella Fumagalli Meraviglia, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

Prof. Martino Mazzoleni, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Prof. Beatrice NICOLINI, Settore scientifico-disciplinare SPS/13 - Storia e istituzioni dell'Africa

Prof. Gianluca Pastori, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 - Storia delle relazioni internazionali

Prof. Andrea Santini, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

<sup>\*</sup> Dati aggiornati al 1° marzo 2016.

## Professori aggregati

Prof. Pietro Luca Azzaro, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 - Storia delle dottrine politiche

Prof. Chiara Continisio, Settore scientifico-disciplinare SPS/02 - Storia delle dottrine politiche

Prof. Elena Maestri, Settore scientifico-disciplinare SPS/14 - Storia e istituzioni dell'Asia

Prof. Mauro Megliani, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

Prof. Enrica Neri, Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle istituzioni politiche

#### Professori a contratto

Prof. Aldo Pigoli, Docente di Regional Studies, Storia delle civiltà e delle culture politiche e Storia dell'Africa contemporanea

Prof. Ruben Razzante, Docente di Diritto dell'informazione e di Diritto della Comunicazione per le imprese e i media

Prof. Rocco Walter Ronza, Docente di Geoeconomia e Lingua e politica

## Ricercatori a tempo determinato

Dr. Mireno Berrettini, Settore scientifico-disciplinare SPS/06 - Storia delle relazioni internazionali

Dr. Cristina Bon, Settore Scientifico Disciplinare - Settore scientifico-disciplinare SPS/03 - Storia delle Istituzioni Politiche

Dr. Rossella Bottoni, Settore Scientifico Disciplinare IUS/11 - Diritto canonico e Diritto ecclesiastico

Dr. Luca G. Castellin, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Dr. Andrea Locatelli, Settore scientifico-disciplinare SPS/04 - Scienza politica

Dr. Monica Spatti, Settore scientifico-disciplinare IUS/13 - Diritto internazionale

EDUCatt - Ente per il Diritto allo Studio Universitario dell'Università Cattolica Largo Gemelli 1, 20123 Milano - tel. 02.7234.22.35 - fax 02.80.53.215 e-mail: editoriale.dsu@educatt.it (produzione); librario.dsu@educatt.it (distribuzione) web: www.educatt.it/libri ISBN: 978-88-6780-995-0 / ISSN: 2239-7302

I *Quaderni* nascono per ospitare atti e testi derivanti dalle iniziative promosse dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, nonché saggi e articoli dei suoi Docenti e Ricercatori, dei loro collaboratori a tutti i livelli e di autori esterni.

Gli afferenti al Dipartimento appartengono a diverse aree scientifico-disciplinari, diritto, scienza politica e storia, orientate allo studio dei fenomeni politici, nelle loro espressioni istituzionali ed organizzative, a livello internazionale ed interno agli Stati.

I Docenti e i Ricercatori del Dipartimento sono tutti profondamente radicati nelle loro rispettive discipline, ma ritengono che il loro rigore metodologico, la loro specifica competenza, la loro capacità di comprendere i fenomeni oggetto dei loro studi siano arricchiti dal confronto interdisciplinare consentito dalla struttura scientifica alla quale appartengono. I *Quaderni* vogliono anche contribuire a riaffermare il valore scientifico irrinunciabile del Dipartimento di Scienze Politiche.

## ORBEM PRUDENTER INVESTIGARE ET VERACITER AGNOSCERE



euro 15.00