

IL NUOVO CONCETTO STRATEGICO DELLA NATO:

**TRA GIUSTIFICAZIONE DELLA PROPRIA ESISTENZA
E FUCINA DI IDEE PER I PROBLEMI DEL FUTURO**

di Maurizio Riccò e Giuseppe Rocco



Nel novembre 2010, in occasione del Summit di Lisbona, i Capi di Stato e di Governo approvano il nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica. Un concetto che appare da subito nuovo sotto molti aspetti e non solo per i contenuti che sottendono una nuova era ma anche per le modalità utilizzate per la sua redazione che ha visto il coinvolgimento di un numero



numero indefinito di persone, organizzazioni e nazioni; novità di eccezione è stata in tal senso l'utilizzazione dei più disparati strumenti di massa per coinvolgere tutti coloro che a diverso titolo avessero un interesse o una passione nei confronti della NATO. Eppure, come ormai d'abitudine, il significativo evento è stato accompagnato dalle ormai consumate diatribe sull'utilità di una organizzazione che sembra ad alcuni superata dagli avvenimenti e non del tutto credibile laddove, a fronte di una crisi finanziaria senza precedenti, viene dichiarata la ferma volontà di mantenere gli stessi livelli di ambizione. Un'analisi però più attenta dei campi di studio e di azione nella quale la NATO si trova ineluttabilmente a confrontarsi a causa della globalizzazione, toglie di fatto importanza alla dietrologia delle ragioni che la spingono a rimanere attore internazionale di primo piano. In effetti, il Concetto non è solo un documento di orientamento politico-strategico, ma un vero e proprio piano d'azione, una *road map* che delinea in maniera chiara e dettagliata le azioni che dovranno guidare

Conferenza del Segretario Generale della NATO. Summit di Lisbona 2010. Fonte NATO



Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) presso Mons.
Fonte NATO_ACO website

l'Alleanza Atlantica nei prossimi anni.

Ma in un mondo ormai caratterizzato, ed essenzialmente costituito, da "sistemi di sistemi" dove l'interazione, l'interconnessione, l'interdipendenza sono inevitabili, ciò che l'Alleanza prevede oggi e che andrà a fare nel futuro avrà necessariamente effetti, diretti e indiretti, voluti e inde-

siderati, su tutti gli altri attori che operano sulla stessa scena. Anche la crisi economica mondiale che vede l'Europa, la NATO e tanti altri Paesi di fronte all'impellente necessità di porre mano a profonde riforme, non ultima quella dell'intero comparto Difesa, rende le linee programmatiche disegnate nel *Concetto Strategico* di capitale importanza per il futuro non solo dell'Alleanza ma del mondo intero.

Il *Concetto Strategico* è, come già anticipato, un documento politico-strategico nel quale sono delineati il ruolo e i compiti dell'Alleanza al fine di fronteggiare i nuovi rischi e capitalizzare le nuove sfide. È proprio attraverso l'analisi dei *Concetti Strategici* temporalmente succedutisi che si possono comprendere le ragioni che fanno di tale Organizzazione un'Alleanza di successo, capace di adattarsi e conformarsi ai diversi e rivoluzionari contesti geostrategici che hanno caratterizzato, in particolar modo, gli ultimi decenni. Ciò, ha peraltro contribuito a far sì che le problematiche da affrontare siano sempre più ad ampio spettro al punto di ricomprendere quasi tutti i domini della vita umana e che difesa e la sicurezza, entrambe nelle accezioni più ampie, si fondano e si confondano, con l'una sempre più dipendente dall'altra. Creata nel 1949 quale Organizzazione politica regionale con una struttura militare integrata per far fronte alla minaccia sovietica, la NATO è, infatti, divenuta un Organismo di imposizione e sostegno della pace, di stabilizzazione di aree di crisi e, più in generale, di garante della sicurezza internazionale.

In tal senso, i *Concetti Strategici* temporalmente successivi al crollo del Muro di Berlino sono conseguentemente traslati da misure per fronteggiare scenari di guerra e di contrapposizioni di blocchi a modalità d'azione per le nuove situazioni di instabilità e di potenziale rischio; ciò, al fine di prevenire o contenere ogni possibile crisi nel contesto di una ricerca della stabilità mondiale. I *Concetti Strategici* iniziano così ad essere caratterizzati da una profonda analisi delle possibili minacce e dei relativi rischi derivanti dal contesto geostrategico del medio e lungo termine per poi definire le misure da adottare sul piano po-

litico-strategico e politico-militare. È appunto in questi termini che viene strutturato il *Concetto Strategico* approvato a Washington nell'aprile del 1999: da un lato ribadisce la necessità di garantire la sicurezza, favorire la consultazione fra gli Stati e facilitare la deterrenza/dissuasione, dall'altro prevede nuovi e innovativi compiti. In particolare, per la prima volta, viene proposta la proiezione esterna - oltre i confini regionali euro-atlantici - della stabilità, la gestione delle crisi, la funzione "stabilizzatrice" del dialogo e della cooperazione. Con il *Concetto Strategico* del 2010 si è, infine, chiuso un decennio caratterizzato da straordinari avvenimenti che hanno imposto un'ennesima revisione del concetto stesso per contestualizzarlo a una nuova situazione geopolitica e per renderlo funzionale alle future sfide alla sicurezza.

Il nuovo *Concetto Strategico* della NATO trova il suo cardine nell'idea che l'attuale scenario geopolitico mondiale è in continuo mutamento e che la sicurezza dell'area europea e nord-atlantica è minacciata da molteplici fattori di criticità; tra quest'ultimi vengono annoverate le crisi regionali diffuse, le minacce terroristiche e cibernetiche, la criminalità organizzata, le interruzioni dei flussi di risorse energetiche, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'instabilità permanente di alcune realtà statuali e l'emersione di nuove forme di minacce denominate ibride. Nel sottoscrivere questo documento, i Capi di Stato e di Governo hanno voluto inviare un messaggio politico rimarcando l'importanza del legame euro-atlantico, riaffermando la missione principale della NATO: "prevenire le crisi promuovendo la stabilità internazionale prima che le criticità geo-strategiche mettano in crisi la sicurezza dei 28 Alleati"¹. Ed è proprio su questo ruolo "globale" della NATO che si è aperto un intenso dibattito tra il gruppo dei Paesi favorevoli a tale tipo di approccio, quelli più propensi alla difesa collettiva del territorio euro-atlantico ed un terzo gruppo orientato ad una posizione intermedia. Tale contrapposizione di visioni ha ovviamente influenzato la redazione del nuovo *Concetto Strategico* che, nel mediare le tre prefate posizioni, ha disegnato il futuro dell'Alleanza Atlantica intorno a tre pilastri principali:

- la **Difesa Collettiva** (*Collective Defence*), e quindi la centralità dell'articolo 5 del Trattato di *Washington*, attualizzato ed adeguato al nuovo concetto di sicurezza che concepisce la propria difesa anche attraverso attività di stabilizzazione che superano i propri confini territoriali;
- la **Gestione delle Crisi** (*Crisis Management*), con riferimento al rafforzamento del concetto denominato *Comprehensive Approach* (approccio multidimensionale), fattore ritenuto chiave per la risoluzione delle crisi moderne;
- la **Sicurezza Cooperativa** (*Cooperative Security*), da attuarsi per il tramite di *partnership* con Organizzazioni e Paesi esterni all'Alleanza Atlantica, e che mira alla stabilità del panorama internazionale.

¹ Vds. Chiti Cristiano in "Un nuovo Concetto Strategico per una Alleanza che si rinnova", articolo pubblicato su Informazioni Difesa n. 6/10, pagina 18.



Sessione del Comitato Militare della NATO 25-26 aprile 2012. Fonte NATO website

LE OPPORTUNITÀ E LE SFIDE DEL NUOVO CONCETTO Il Comprehensive Approach (l'approccio multidimensionale)

Le crisi moderne sono fenomeni complessi, caratterizzati da una molteplicità di attori e da un'articolata combinazione di fattori di natura storica, politica, militare, sociale, culturale ed economica. La loro risoluzione non può prescindere dall'applicazione di un approccio "sistemico" che si basa su una visione onnicomprensiva dell'area di ingaggio (*engagement space*) costituita dai sottosistemi che nel loro agire ed interagire sono alla base della crisi stessa. Nella fattispecie, sono stati individuati quelli che seguono:

- **politico**, inteso come la distribuzione delle responsabilità e del potere a tutti i livelli dell'organizzazione statale;
- **militare**, dove si ricomprendono le capacità militari di tutte le Forze Armate e di sicurezza;
- **economico**, concernente il comportamento individuale e collettivo dei gruppi in relazione alla produzione, distribuzione e consumo delle risorse;
- **sociale**, riguardante la popolazione che occupa un territorio che ha una cultura comune e che condivide lo stesso senso d'identità;
- **infrastrutturale**, relativo alle strutture di base, i servizi e le installazioni necessarie al funzionamento di una società;

- **informativo**, costituito dall'insieme degli individui, delle Organizzazioni, e dei sistemi che raccolgono, valutano e distribuiscono le informazioni.

L'analisi sistemica degli obiettivi, dei punti di forza, delle debolezze e delle interdipendenze dei principali attori all'interno di questi sottosistemi consente l'individuazione del loro possibile agire nella specifica area di ingaggio. Tale conoscenza è quindi utilizzata a tutti i livelli per stabilire quali azioni/influenze devono essere intraprese per raggiungere gli obiettivi strategici e il desiderato *end state*². È, infatti, ormai evidente che lo strumento militare è solo uno degli *instruments of power*³ per influenzare il comportamento e le capacità di un potenziale avversario. L'azione integrata di questi strumenti di potere costituisce parte fondamentale della filosofia del *Comprehensive Approach* che è finalizzata ad una condivisione degli obiettivi da raggiungere ed alla realizzazione di un piano *inter-agency*. In definitiva, le nuove crisi, caratterizzate da complessità, asimmetria e presenza di minacce ibride, possono trovare la soluzione solo attraverso un approccio multidimensionale che coinvolge i diversi attori che operano direttamente o indirettamente nella crisi.

Cyber Security (sicurezza cibernetica)

“I cyber attacks non sono più un qualcosa che riguarda la fantascienza ma possono costituire un problema di sicurezza nazionale”. Questo è quanto ha affermato il Ministro della Difesa estone *pro tempore* dopo il *cyber attack* che, nel maggio del 2007, ha sabotato i siti *internet* governativi e della pubblica informazione della Repubblica baltica. Dopo tale evento, la Comunità Internazionale e la NATO hanno preso coscienza della realtà della minaccia cibernetica e della gravità delle sue conseguenze che possono essere disastrose per la sicurezza di una Nazione. In effetti, in un mondo industrializzato⁴, il cui *network* poggia sull'efficienza dei sistemi di comunicazione, garantirne i flussi e la protezione appare vitale. Dopo gli attacchi in Estonia, la NATO ha quindi ritenuto opportuno avviare un nuovo progetto teso a garantire la sicurezza delle comunicazioni e delle infrastrutture definite critiche; ciò attraverso l'applicazione di nuove procedure di sicurezza informatica e rivisitando il suo concetto di *cyber defence*, inizialmente incentrato sulla protezione dei soli sistemi militari di comunicazione. È una sfida che l'Alleanza Atlantica dovrà affrontare nei prossimi anni dotandosi di adeguati strumenti in grado di contrastare il fenomeno che, oltre ad evolversi tecnologicamente in maniera repentina, aumenta di frequenza⁵ e non richiede grandi investimenti di denaro.

² “Situazione politica e/o militare che si intende conseguire al completamento di un'operazione; esso indica che l'obiettivo è stato raggiunto”.

³ Gli *Instruments of power* sono il *Military-Polical-Economic-Civil* noti con l'acronimo NATO *MPEC*.

⁴ Cfr. Toffler Alvin, *“La terza ondata”*, Sperling & Kupfer, Anno 1987.

⁵ La NATO ha dichiarato di far fronte ogni giorno a centinaia di eventi sospetti di intromissione nei suoi sistemi informatici.

La sicurezza energetica

“Le nostre economie sono sempre più dipendenti dai rifornimenti energetici provenienti da tutto il mondo, il che significa che attacchi alle strutture che supportano tale flusso possono avere drammatici effetti sulla nostra sicurezza”. Questo è quanto il Segretario Generale della NATO Rasmussen ha sostenuto durante i lavori preparatori del vertice di Lisbona in merito alla sicurezza energetica per i Paesi dell’Alleanza Atlantica. Il *Concetto Strategico* del 2010 ne ha evidenziato l’importanza sottolineando la necessità di proteggere le rotte dei flussi energetici e contestualmente quelle delle vie di comunicazione per il commercio mondiale. Questa necessità è anche accentuata dal fatto che a fronte di una richiesta di energia in continuo aumento, si contrappone una limitazione di risorse nel medio e lungo periodo che potrebbe in futuro alterare gli equilibri con impatti negativi sulla sicurezza dei Paesi della NATO. Ciò ha portato l’Alleanza Atlantica ad un’attiva cooperazione per fronteggiare questa problematica. La nuova *policy*, già avanzata con il *Summit* di Bucarest del 2008, si è strutturata su concetti quali lo scambio continuo di informazioni con i Paesi *partner*, la cooperazione regionale ed internazionale e la protezione delle infrastrutture critiche. Nello specifico, le operazioni, soprattutto navali, della NATO mirano a prevenire azioni ostili che direttamente o indirettamente possono incidere sulla sicurezza dei flussi energetici; basti pensare all’Operazione in corso *Ocean Shield* nell’Oceano Indiano o all’Operazione *Active Endeavour* volte a garantire, tra gli altri compiti, la sicurezza energetica sulle rotte del Corno d’Africa e del Mediterraneo attraverso il quale passa il 65% di tutto il petrolio e gas naturale consumato in Europa. In tale contesto la NATO sta cooperando, per il tramite del *Partnership for Peace*, del Dialogo per il Mediterraneo e della *Istanbul Cooperation Initiative*, con i Paesi produttori e con quelli attraverso i quali passano le vie di flusso.

L’INCERTEZZA DIVENTA STIMOLO ALLO SVILUPPO

Il contesto generale è in continua evoluzione ed il mondo è profondamente diverso da quello di solo qualche decennio fa. Emergono nuovi attori, nuovi rischi e nuove minacce. Tale situazione di incertezza è caratterizzata principalmente dai seguenti elementi:

- non esistono più quelli che erano convenzionalmente denominati “conflitti tradizionali”;
- le crisi e le tensioni tra più Paesi, tra entità statuali e non, tra Stati e congregazioni di estremisti, tra *failed states* e terroristi, prima meramente caratterizzate da una dislocazione “regionale”, sono ora “accenditori” a carattere mondiale;
- non c’è più un nemico nel senso classico della parola e persino parlare di guerra nelle accezioni giuridico-legislative universalmente riconosciute appare difficile se non talora improprio;
- le risorse “primarie”, forse per troppo tempo considerate inesauribili, come l’acqua, il petrolio, l’energia e i fenomeni naturali disastrosi, sempre



Il Segretario Generale della NATO e il Presidente Italiano-27 aprile 2012. Fonte NATO Website

- più frequenti, come quelli che derivano dal surriscaldamento della terra, iniziano a divenire ragioni di crisi e di tensione;
- la necessità di procedere, nell'ambito delle *Peace Support Operations*, alla trasformazione del soldato/gendarme in gendarme/soldato. Le future crisi saranno assimilabili, verosimilmente, ad operazioni di "polizia internazionale" che richiederanno più un lavoro di *law and order* che di *combat capability*;
 - l'opinione pubblica è sempre più cosciente di cosa accade, vive le crisi che interessano il suo mondo, partecipa e influenza le scelte strategiche, esige e chiede riscontro di quanto viene fatto in suo nome.

Con uno scenario geostrategico sempre più imprevedibile, anche i paradigmi concettuali per interpretare le relative dinamiche non possono che essere in continua evoluzione e necessitare di chiavi di lettura adeguate. La NATO, quale attore primario della scena internazionale, si adopera ancora una volta



Foto Ufficiale del Summit NATO. Summit di Lisbona 2010. Fonte NATO website

e lo fa per il tramite del *Concetto Strategico* del 2010 dove il tutto è reso ancora più impegnativo e complicato dalla comparsa di una crisi con un'amplificazione mondiale. In tal senso l'Alleanza Atlantica ha:

- redatto il nuovo Concetto Strategico coinvolgendo ogni possibile attore NATO e non-NATO, militare e civile;
- iniziato a chiedersi, in particolare i Paesi NATO dell'Europa Orientale, se l'articolo 5 del proprio Trattato è ancora così vitale riconoscendo che, seppur centrale, non è più adeguato ai nuovi scenari;
- evidenziato che il mondo globalizzato è una sorta di "sistema di sistemi" e che pertanto ogni soluzione implica un approccio multidimensionale dove lo strumento di potere "militare" è solo uno dei tanti da impiegare all'interno di una crisi;
- iniziato ad interrogarsi sulla figura del soldato NATO che agisce in un ambiente completamente diverso dove il suo operare a livello tattico ha conseguenze a livello strategico (*The strategic corporal*);



- deciso di non attribuire alcuna classifica di segretezza alla nuova direttiva per la pianificazione operativa, peraltro basata sull'approccio multidimensionale, al fine di poterla condividere con qualsiasi attore, militare e non, NATO o *Partnership for Peace*;
- razionalizzato in chiave riduttiva la propria struttura di Comando, suggerendo, in piena crisi economica, tutta una serie di misure volte a favorire una Organizzazione comunque funzionale ed efficace;
- chiarito di non voler ricoprire il ruolo di "super-coordinatore" e si è dichiarata disposta ad assumere una funzione di primo piano solo nel cosiddetto "sottosistema militare".

In conclusione, l'Alleanza Atlantica necessiterà sempre più di uno strumento militare efficace e dispiegabile prontamente laddove necessario. Per raggiungere tale obiettivo, anche alla luce della attuale crisi economica, i Paesi membri si trovano costretti a spendere meno e meglio; una prima testimonianza è rappresentata dall'attuazione della politica della *smart defence* e

del *burden sharing*⁶, che ha contribuito allo snellimento della struttura di Comando della NATO e ad una sensibile riduzione delle sue Agenzie. La NATO nel suo continuo adeguarsi alle nuove sfide dovrà necessariamente ampliare anche il suo raggio di azione stabilendo legami di natura politica-militare con Paesi *partner* con i quali condivide i medesimi obiettivi. Ciò non significa divenire un "gendarme globale della sicurezza" ma "globalizzare" il suo pensare e creare di conseguenza quelle capacità che le potranno permettere di intervenire e gestire ogni tipo di crisi. Nel far ciò, nel muovere dalla difesa alla sicurezza, nel studiare il mondo e i suoi aspetti per far fronte alle nuove minacce, la NATO diventa di fatto lo strumento per cavalcare le nuove sfide, il forum dove ciò che fino a ieri sembrava inimmaginabile diventa, prima che altrove, realtà. ■

⁶ La *Smart Defence* è un concetto che incoraggia la cooperazione tra i Paesi NATO nei vari settori della sicurezza e difesa per rendere gli sforzi più efficaci ed efficienti attraverso una equa distribuzione dei pesi finanziari (*Burden Sharing*).