

L'ACCORDO TRANSATLANTICO DOPO CHICAGO

di Luigi Epifanio



Il summit di Chicago è terminato e i Capi di Stato e di Governo hanno preso decisioni su un certo numero di problematiche che erano previste in agenda. Limitare l'evento soltanto a un'occasione avara di risultati ma buona prioritariamente per una foto di gruppo a favore della campagna elettorale del Presidente Obama, significa perdere il punto cardine dell'evento.

Non tutti i summit della NATO possono essere storici, sebbene anche senza decisioni di grande respiro si possa affermare che, di massima, ogni due anni i leader dell'Alleanza dettano le linee guida per la sua successiva evoluzione.

In questo summit c'è stata sicuramente una serie di questioni attentamente omesse nei dibattiti da parte dei Capi di Stato, in particolare riguardo i quesiti sollevati, durante il discorso di saluto, dall'uscente Segretario Generale della Difesa USA Robert M. Gates tenuto a Bruxelles in giugno 2011, quali: la stabilità dell'Alleanza in tempi



Summit di Chicago

di tagli di bilancio; la suddivisione degli oneri tra gli Stati alleati in modo più bilanciato; e sul come possono essere rinviati ai principi rappresentati dall'Alleanza Atlantica gli Stati membri europei. Questi quesiti sono diventati sempre più pressanti soprattutto da quando è cresciuto il divario tra le ambizioni e le risorse disponibili.

Pertanto avendo questo come punto di partenza è necessario esaminare la visione sul dopo-Chicago sotto tre aspetti. Primo, quale peso avrà la NATO, negli anni a venire, sulla sicurezza della Comunità che rappresenta? Secondo, quali saranno le conseguenze per lo sviluppo futuro della NATO? Terzo, quali passi bisogna fare per aiutare la stabilizzazione del legame transatlantico nei prossimi anni?

ORIENTAMENTI SULLA POLITICA DI SICUREZZA

Tra i numerosi argomenti su cui si è orientati a discutere sulla politica di sicurezza, sette sembrano quelli più ricorrenti e sensibili perché possono rappresentare un potenziale forte attrito tra gli Alleati.

Il primo di questi orientamenti è che la comunità transatlantica sta vivendo una crisi finanziaria che, particolarmente per l'Europa, differisce per almeno tre aspetti rispetto alle recessioni economiche del passato: per la sua intensità, perché colpisce anche gli Stati della NATO considerati «grandi finanziatori», che in passato erano stati capaci di continuare a investire in modo significativo nelle loro Forze Armate anche durante periodi di recessione economica, terzo perché non è prevedibile la sua durata. Addirittura, per i Paesi del sud Europa potrebbero volerci decenni prima che i bilanci nazionali ritornino positivi. Qualcuno parla di una «Nuova Guerra dei Trent'anni».



Lavori del Summit

Anche per gli Stati Uniti d'America i problemi finanziari sono seri. Comunque, condizioni demografiche favorevoli (incremento demografico, più bassa aspettativa di vita, immigrazione) potrebbero mettere in grado gli USA di uscirne più rapidamente. In molti Paesi europei, sebbene composti da società più invecchiate, il rigetto di riforme strutturali del welfare e l'accumulo dei debiti pubblici hanno creato un serio ostacolo alla crescita economica. Pertanto, a parte la retorica politica, non vi sono le condizioni per un aumento delle spese per la Difesa in nessuno dei maggiori Stati membri della NATO e quindi si renderanno inevitabili tagli alle capacità militari dell'Alleanza.

Altro argomento trend, risultante dalla riduzione delle forze, è quello che i vertici militari della NATO rappresentano quando si discute di operazioni militari che vanno oltre l'auto-difesa o la difesa degli interessi vitali, sul rischio cioè che possono comportare, a causa della suddetta riduzione alle spese militari, gli interventi militari tesi a proteggere le popolazioni civili coinvolte e/o a stabilizzare regioni al di fuori delle aree del Trattato stesso. Questo ha come conseguenza un mutamento nella gerarchia tra le tre missioni della NATO codificate nel nuovo Concetto Strategico -1. Au-

to difesa, 2. Crisi-management, 3. Cooperazione sulla sicurezza/partenariato. La gestione delle crisi con strumenti militari scivolerà all'indietro e il partenariato assumerà ancora più importanza. Quest'ultimo, infatti, potrebbe, concettualmente, contribuire ad evitare interventi militari in almeno due modi: una più stretta cooperazione con i Paesi partner potrebbe disinnescare crisi nascenti e l'addestramento congiunto tra Forze Armate di Paesi Partner può mettere in grado gli attori regionali di gestire in proprio la sicurezza e la stabilità dell'area interessata senza interventi esterni.

Un terzo argomento particolarmente preoccupante, legato in qualche modo alla crisi economica, è rappresentato da un latente pericolo d'instabilità regionale dentro la NATO stessa. Le drastiche misure di austerità adottate in quei Paesi che hanno vissuto fino adesso al di là delle proprie possibilità economiche potrebbero destabilizzare intere società e rendere tali Stati ingovernabili. La situazione per esempio che si sta vivendo in Grecia e il caos che ne scaturisce potrebbe rappresentare un segnale per altri Paesi del sud dell'Europa che si trovano in una condizione non molto dissimile. Indipendentemente se le ragioni della disoccupazione di massa o la mancanza di prospettive future siano state causate da se stessi o meno, hanno come effetto conseguente il vivere alla giornata in queste regioni e fanno sì che nazionalismi e xenofobie guadagnino terreno. La Grecia rappresenta solo un precursore di ciò che potrebbe accadere ad altri Paesi. Ideologi con risposte troppo semplici per questioni complesse arriveranno alla ribalta e cercheranno di additare, quali responsabili di tali situazioni, agenti esterni al proprio Paese sui quali scaricare, facilmente, colpe causate da se stessi. Come risultato, la violenza potrebbe dilagare oltre i confini nazionali portando verso crisi regionali tra Stati confinanti. Il pericolo di questa «balcanizzazione» del sud dell'Europa potrebbe non essere un'esagerazione perché se è vero che sono state già ampiamente annunciate o approvate molte misure di austerità è altrettanto vero che in molti casi la loro applicazione deve ancora essere attuata e quindi il momento di maggiore conflittualità sociale non si è ancora presentato.

Un quarto orientamento, in parte al di fuori dell'argomento qui affrontato ma che rappresenta comunque una sfida per le relazioni transatlantiche, è posto dagli sviluppi che si stanno avendo nel mondo arabo. Senza smentire il successo dell'operazione in Libia della NATO, l'intera regione dell'Africa settentrionale e del Vicino/Medio Oriente rimane altamente instabile. Anche se quella che è chiamata «Primavera araba» sempre di più sembra virare verso un «Inverno islamico» nel quale dogmatismo religioso e blocco sociale prevalgono, gli esiti sono ancora lontani dal poter essere definiti: nuove insurrezioni e violente proteste accadranno sicura-

mente, quindi la Libia potrebbe rappresentare solo un precedente per l'Alleanza. L'opinione pubblica in molti Paesi NATO potrebbe esercitare una grande pressione politica chiedendo azioni militari in risposta a inarrestabili crudeltà contro le popolazioni civili. In questo caso l'Alleanza si dovrà confrontare col doloroso dibattito sul se e quando un intervento militare potrebbe essere prudente e su chi contribuirebbe ad una tale missione.

La contiguità geografica di quanto sta succedendo nel mondo arabo rappresenta il quinto focus di discussione per il patto transatlantico, in particolare lo sforzo dell'Iran a sviluppare armi nucleari. Un Iran nucleare potrebbe sottoporre a tensione la coesione transatlantica per quattro diversi motivi. Primo, perché potrebbe rivitalizzare il dibattito in ambito NATO sul ruolo futuro delle armi nucleari e sull'attendibilità dell'impegno USA per la deterrenza nucleare a favore dei Paesi europei dell'Alleanza. L'idea di una riduzione nucleare sostenuta da alcune Capitali della NATO potrebbe subire uno stop. Secondo, una possibile azione militare che Washington potrebbe intraprendere per prevenire che l'Iran diventi nucleare, susciterebbe un dibattito conflittuale dentro la NATO sulla legittimità di un passo del genere. Terzo, tenuto conto che l'Iran ha una frontiera in comune con la Turchia, una crisi seria potrebbe evolvere verso una situazione Art. 5, sfidando l'Alleanza con pericolose discussioni circa il coinvolgimento e il contributo da parte dei Paesi Membri. Un tentativo del genere è già emerso in occasione dell'abbattimento dell'aereo militare turco da parte della Siria. Quarto motivo è dato dal fatto che, anche in caso di non Art. 5, per esempio un blocco da parte dell'Iran dello Stretto di Hormuz, la NATO si dovrebbe confrontare con la dolorosa decisione sul come reagire collettivamente a una minaccia così vitale.

A dispetto di un certo numero di aggiustamenti simbolici, un sesto argomento riguarda il costante decadimento del rapporto NATO-Russia. La cooperazione sulla Difesa Missilistica rimane molto controversa a causa di posizioni inconciliabili tra le due parti. I Paesi dell'est Europa membri della NATO ancora nutrono preoccupazioni verso la Russia. D'altro canto, spesso le dure parole di Mosca dette vis-a-vis nei confronti degli Stati limitrofi o ex Alleati non fanno certo diminuire le preoccupazioni di questi nei confronti di una minaccia Russa. Sulla scena internazionale in particolare nell'area Afro-medio orientale, la Russia ha perso molto della sua influenza e sembra limiti la sua politica nel fare ostruzionismo. Un aspetto molto importante, con riguardo alla sua economia, alla modernizzazione delle Forze Armate e della società, è che la Russia al momento occupa una posizione internazionale più arretrata rispetto alle pretese vantate di voler essere considerata di pari livello della NATO. Dato che il



Leader al Summit di Chicago

divario tra le aspirazioni e la realtà si andrà probabilmente ad allargare, la leadership di Mosca potrebbe sentirsi tentata di compensare quello che sembra essere un complesso di celata inferiorità, con un atteggiamento di maggiore sfida. Questo potrebbe incendiare i ricorrenti dibattiti in ambito NATO su chi sia da biasimare per aver perduto un contatto costruttivo con la Russia e sul come riportare Mosca verso un atteggiamento più cooperativo.

Infine, c'è la questione più volte menzionata dagli USA di spostare il centro degli interessi verso la regione del Pacifico Asiatico. Ma a dispetto della sua preminenza l'argomento sembra preoccupare poco la Comunità Euro-Atlantica perché lo spostamento dell'attenzione degli Stati Uniti lontano dall'Europa non svaluta l'impegno americano nella NATO, ma è considerata una logica conseguenza dei cambiamenti strategici degli ultimi anni. Per gli USA, infatti, la lista delle cose da portare a termine in Europa diventa sempre più breve mentre la crescita di Cina e India richiede una più forte presenza nella regione del Pacifico. La maggior parte dei Paesi membri della NATO capisce questa esigenza e apprezza altresì che l'Europa rimanga il territorio con il maggiore spiegamento di Forze USA all'estero.

CONSEGUENZE PER IL LEGAME TRANSATLANTICO

È interessante notare che a dispetto del quadro scoraggiante descritto sopra, la visione d'insieme sul preservare il legame transatlantico e l'importanza della NATO per il futuro sembra piuttosto positiva.



Autorità presenti al Summit di Chicago

In verità la funzione classica dell'Alleanza, condivisione insieme ad altri della conduzione di operazioni militari, è verosimilmente accresciuta come importanza. I rimarcati effetti dei futuri tagli alla difesa interesseranno anche quegli Stati Membri che in passato potevano mantenere notevoli Forze d'Intervento. In futuro tutti, ad eccezione degli USA, dovranno quindi confrontarsi con l'esigenza di dover operare nell'ambito dell'Alleanza o di rinunciare completamente ad una loro partecipazione autonoma. Anche a una coalizione "volontaria" composta da Paesi NATO e non-NATO sarà difficile essere capace di eseguire un intervento consistente senza ricorrere alla NATO, e quindi alle capacità militari degli USA. Questo significa che la NATO assumerà sempre più la funzione di "abilitatore" o "facilitatore" per le operazioni collettive fuori dai confini geografici dell'Alleanza e delle missioni Art. 5.

Tali funzioni della NATO sono diventate apparenti durante l'operazione in Libia. Infatti a dispetto della prossimità del territorio libico all'Europa, la situazione non è sembrata rilevante per gli Stati Uniti. Un certo numero di Stati Membri della NATO ha fatto pressione per un intervento militare e persuaso l'Alleanza di concordare per un intervento (la Francia inizialmente preferiva un intervento dell'Unione Europea, ma presto realizzò che non vi erano le condizioni per tale leadership). Washinton, dopo un primo coinvolgimento rinunciò alla leadership USA. Il risultato è stato



Capi di Stato al Summit Nato di Chicago

quello di condurre un'operazione NATO della durata di sette mesi nella quale i Paesi europei membri dell'Alleanza hanno dovuto sostenere l'urto delle attività militari. Gli USA hanno fornito supporto militare e logistico che, pur essendo stato essenziale per il successo della missione, è da considerare limitato rispetto al potenziale militare Americano: l'impegno da essi sostenuto durante tutti i sette mesi è stato pari a quello di una settimana di presenza statunitense in Afghanistan.

In questo senso l'esperienza libica può essere vista come il modello futuro sulla divisione degli impegni e delle responsabilità in ambito Alleanza e per il rinnovato "accordo transatlantico". In altre parole mentre in caso di "guerra inevitabile" -per es. difesa collettiva ex Art. 5 del Trattato- i Paesi Membri possono contare sul coinvolgimento degli USA, al contrario se si tratta di "una guerra per scelta", con interventi militari nei Paesi limitrofi dell'Europa, i Partner europei si dovranno sobbarcare la leadership e condurre le operazioni per proprio conto. Questo dovrebbe essere possibile anche in tempi di austerità tenendo presente che un fattore di debolezza nell'esperienza libica è stato la rinuncia a partecipare e a rendere disponibili le proprie capacità militari da parte di un paese europeo chiave.

In effetti, di un'Alleanza in cui l'Europa può contare sull'impegno americano ma nello stesso tempo si assume la responsabilità di condurre operazioni militari per gestire crisi in regioni adiacenti, potrebbero trarne van-

taggio entrambi le sponde dell'Atlantico. Consentirebbe agli USA di mantenere la loro influenza in e sull'Europa e di utilizzare le loro basi militari europee come principali scali per le loro attività militari globali. Di contro l'Europa potrebbe continuare a godere della protezione americana, come unica Potenza globale, contro minacce esterne.

Comunque, alla luce delle sfide poste dalla crisi economica in Europa, questa equazione ha necessità di essere arricchita da un altro fattore: in aggiunta al suo ruolo di protettore per le minacce esterne, gli Stati Uniti dovranno funzionare, attraverso la NATO, come stabilizzatore interno. Così come in passato durante la Guerra Fredda, le maggiori dispute tra i Paesi membri della NATO (es. Grecia e Turchia) potevano finire in conflitto se Washington non avesse usato il suo peso per ridurre le tensioni, nelle dispute che deriveranno dalla crisi economica, dovrà ancora una volta assumere il ruolo del "Paese egemone benevolo" in ambito NATO, esercitando la necessaria pressione politica per assicurarne la stabilità interna.

REQUISITI POLITICI E MILITARI

Per evolvere in modo adeguato, affrontare le sfide crescenti e funzionare come un legame transatlantico stabile, l'Alleanza dovrà perseguire il raggiungimento completo di tre obiettivi politico-militari:

a) Riduzioni intelligenti

Riduzioni severe nelle capacità militari della NATO potrebbero essere inevitabili, ma è necessario che avvengano in modo coordinato. Al momento ogni Paese membro decide in proprio i tagli senza tener conto delle riduzioni adottate dagli altri Paesi membri. Solo il fatto di non attuare una gestione sincronizzata di tali riduzioni, potrebbe provocare la perdita di capacità militari cruciali. In aggiunta alla dichiarata "NATO Smart Defense" si rende quindi necessaria una "riduzione smart delle capacità" in modo da assicurare che, dopo i tagli, la somma delle capacità residue sia proporzionale alle forze militari effettive, in sintesi evitando la sopravvivenza di ridondanze inutili.

b) Interoperabilità

Il ruolo della NATO come "facilitatore" per azioni militari comuni richiede di mantenere e/o di raggiungere la piena interoperabilità a qualsiasi livello: nelle procedure, negli standard, nelle capacità, nella formazione e nel linguaggio. Tutto questo diventa più importante nel momento in cui le operazioni congiunte in Afghanistan termineranno nel 2014 e quindi bisogna conservare la capacità di operare insieme, con brevi tempi di reazione, solo attraverso l'addestramento.

c) Visione strategica

A dispetto della crisi dell'euro e delle sfide domestiche ad essa collegate, l'Europa ha bisogno di avere una prospettiva strategica che spazi aldilà dei suoi confini geografici. Qualche Paese europeo membro della NATO ha questa visione mentre altri no. Washington si aspetta che l'Europa sia sempre pronta quando si tratta di operare ad azioni militari globali, mentre addirittura rimangono lacunose le precondizioni militari per potersi impegnare. In aggiunta, a dispetto di richieste di un maggiore impegno finanziario europeo da parte degli USA, poiché l'accesso alle materie prime e la protezione dei beni globali sono essenziali tanto all'Europa quanto agli Stati Uniti, un incremento dei budget per la difesa non figura nei piani dei Paesi europei. Essi sostengono, infatti, che tali interessi vitali non possono essere salvaguardati solo attraverso la diplomazia, il controllo degli armamenti, poteri deboli o una "cultura delle limitazioni" ma potrebbero altresì richiedere l'uso della forza militare, non come panacea ma piuttosto come elemento di supporto ad altri mezzi non militari. Muoversi verso questa direzione, nel raggiungimento di tali traguardi, può essere visto come l'obiettivo principale che l'Alleanza si è data per il post-Chicago periodo, task che potrebbe aiutare a stabilizzare la membership per la sicurezza Euro-Atlantica i cui risultati sarebbero da accertare nel prossimo summit della NATO tra due anni.