



**Centro Militare di Studi Strategici**  
**Ricerca 2009**

**LA NATO**  
**TRA GLOBALIZZAZIONE E PERDITA DI CENTRALITÀ**

**di Massimo de Leonardis**

## INDICE

EXECUTIVE SUMMARY	p. 3
-------------------	------

### CAPITOLO I

#### LE FASI STORICHE DELLA NATO FRA CONTINUITÀ E TRASFORMAZIONE

§ 1. La NATO durante la Guerra Fredda	p. 8
§ 2. La NATO nel periodo di transizione dalla caduta del Muro di Berlino al crollo delle Torri Gemelle	p. 15
§ 3. La NATO dopo l'11 settembre 2001	p. 27

### CAPITOLO II

#### LA NATO DEL XXI SECOLO

§ 1. La guerra in Afghanistan	p. 37
§ 2. Il rapporto tra NATO ed Unione Europea	p. 50
§ 3. Le relazioni con la Russia	p. 67

### CAPITOLO III

#### LA GLOBALIZZAZIONE DELLA NATO: TRA AMBIZIONI E REALTÀ

§ 1. Proposte recenti e fondamenti storici: dalla SPIRITUAL FEDERATION OF THE WEST alla ALIANZA POR LA LIBERTAD	p. 82
§ 2. Gli Stati Uniti e la declinante centralità della <i>partnership</i> transatlantica negli equilibri mondiali	p. 91
§ 3. Problemi della trasformazione della NATO	p. 101

### CONCLUSIONE

La ricerca del <i>core business</i> della NATO	p. 112
--	--------

TABELLE E DIAGRAMMI	p. 127
---------------------	--------

LISTA DEGLI ACRONIMI	p. 147
----------------------	--------

FONTI E BIBLIOGRAFIA	p. 150
----------------------	--------

NOTA SULL'AUTORE	p. 169
------------------	--------

## EXECUTIVE SUMMARY

In occasione del 60° anniversario della costituzione dell'Alleanza Atlantica<sup>1</sup>, il 3 e 4 aprile 2009 si è riunito a Kehl ed a Strasburgo un vertice a livello di Capi di Stato e di governo, che ha “festeggiato” la ricorrenza anche con l'ingresso di Albania e Croazia (portando a 28 il totale dei membri a pieno titolo) e con lo storico ritorno della Francia nella struttura militare integrata della NATO; da essa, ma non dall'Alleanza vera e propria, Parigi si era ritirata dal 1° gennaio 1967.

Il vertice ha inoltre preso alcune decisioni riguardanti questioni urgenti, come il rafforzamento della missione militare ISAF in Afghanistan, la nomina del nuovo Segretario Generale ed il momentaneo sostanziale congelamento dell'ammissione di nuovi Stati. La riunione ha altresì segnato un miglioramento delle relazioni tra la NATO e la Russia, grazie appunto all'accantonamento dell'ammissione di Georgia ed Ucraina ed alla politica della “mano tesa” inaugurata dalla nuova amministrazione americana del presidente Barack H. Obama, la cui manifestazione principale è stata la disponibilità a rivedere i progetti di scudo anti-missile da collocare in Polonia e nella Repubblica Ceca.

Il *summit* ha peraltro rinviato al futuro più ampie discussioni, decisioni ed approvazione di documenti di portata più vasta, in primo luogo il nuovo “concetto strategico”, in sostituzione di quello approvato nel 1999 al vertice del cinquantenario. Una *Declaration on Alliance Security* ha ribadito le linee di fondo alla base dell'Alleanza transatlantica.

Un vertice dunque interlocutorio, come ovvio per almeno due motivi: il recente insediamento della nuova amministrazione americana ed il fatto che l'Afghanistan, dove la NATO ha in corso la missione militare più importante della sua storia, fosse alla vigilia delle elezioni presidenziali e quindi di un periodo assai critico, solo al termine del quale si potrà trarre un bilancio e formulare una rinnovata strategia. Sullo sfondo vi era poi la crisi economica mondiale, il cui impatto sugli equilibri geostrategici è ancora da valutare nella sua pienezza.

---

<sup>1</sup> Come è noto agli specialisti, sarebbe improprio parlare di 60° anniversario della NATO, poiché la “Organizzazione” del Trattato Nord-Atlantico fu strutturata nell'arco del biennio 1950-52, quando a seguito della guerra di Corea si decise di sviluppare rapidamente l'Alleanza da patto di garanzia la cui sola esistenza doveva esercitare un effetto deterrente verso un attacco dell'Unione Sovietica a vero sistema di difesa collettivo, che aspirava a respingerne l'aggressione, a quel punto considerata possibile e forse probabile.

La presente ricerca, che è da considerare anche in rapporto organico con le due precedenti dirette dall'Autore sui rapporti transatlantici<sup>2</sup>, mira a fare il punto sulle prospettive a medio termine della NATO, in particolare:

- 1) Mostrando le ragioni di lunga durata che giustificano la permanenza, l'evoluzione e la trasformazione dell'Alleanza Atlantica dopo la fine della guerra fredda.
- 2) Esaminando il rapporto tra NATO ed Unione Europea nelle sue diverse possibili implicazioni.
- 3) Considerando in particolare le varie possibili articolazioni del concetto di "NATO globale".

Il primo capitolo delinea le caratteristiche peculiari delle tre fasi principali che sono individuabili nella storia dell'Alleanza Atlantica, il quarantennio della Guerra Fredda, il decennio "lungo" (1989-2001) di transizione tra il crollo del comunismo e la clamorosa manifestazione del terrorismo internazionale di matrice islamica, il periodo successivo agli attentati dell'11 settembre 2001. Per ciascuna di esse si indicano il movente principale dell'azione della NATO e le modalità attraverso le quali essa ha operato. Dalla ricostruzione emerge che certamente l'Alleanza Atlantica appare nel 2009 molto diversa da quella dei periodi precedenti, tuttavia nella profonda trasformazione intervenuta si ritrovano precise linee di continuità, perché immutata resta la caratteristica della NATO di espressione politico-militare della potenza e dei valori dell'Occidente. Un'interpretazione "evolutiva" e "flessibile" del trattato di Washington del 4 aprile 1949 ha consentito di coniugare continuità e trasformazione.

Il secondo capitolo affronta tre questioni d'immediato e concreto interesse per la NATO attuale: la missione in Afghanistan, il rapporto tra NATO ed Unione Europea e le relazioni con la Russia. Dall'esito della missione ISAF in Afghanistan non dipende la sopravvivenza della NATO, ma certo la sua credibilità e soprattutto la rilevanza che all'Alleanza daranno gli Stati Uniti. Il vertice di Kehl-Strasburgo ha segnato un momento di apparente unità tra europei ed americani nel consenso sul cosiddetto *comprehensive approach*, tuttavia restano approcci e sensibilità diverse. Soprattutto l'enfasi sul *comprehensive approach* rischia di essere un modo per non

---

<sup>2</sup> *Europa Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, Franco Angeli, Milano, 2001; *Alla ricerca della rotta transatlantica: le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001*, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 2008.

affrontare un punto centrale: in Afghanistan è in corso una “guerra” ed occorrono più truppe. Gli Stati Uniti hanno deciso un invio consistente di altri militari e probabilmente si apprestano a schierare ulteriori rinforzi, mentre gli europei hanno inviato un numero assai minore di truppe, per di più su base temporanea in occasione delle elezioni. Il presidente Obama ha fatto buon viso a cattivo gioco, e non ha insistito nella richiesta di maggiori rinforzi europei, sia per non turbare la “luna di miele” con gli alleati sia perché all’interno dell’amministrazione americana vi sono molti dubbi sulla *performance* delle truppe di diversi Paesi europei, tuttora soggette a vincoli quanto alle regole d’ingaggio (i *caveat*). Il risultato è una «americanizzazione strisciante» della guerra in Afghanistan. Di qui al prossimo vertice NATO nel 2010 i nodi verranno al pettine. Il segretario alla Difesa americano Gates ha dichiarato: «[se] un’alleanza delle maggiori democrazie del mondo non riesce ad esprimere la volontà di ottenere il risultato in una missione che siamo d’accordo sia moralmente giusta e vitale per la nostra sicurezza, allora i nostri cittadini possono cominciare a mettere in dubbio ... l’utilità dello stesso progetto di sicurezza transatlantico vecchio di 60 anni».

I rapporti tra NATO ed Unione Europea non hanno ancora raggiunto un livello soddisfacente di collaborazione. Ufficialmente l’amministrazione Obama, come quella Bush nella sua ultima fase, sostiene «l’ulteriore rafforzamento della Difesa europea, un ruolo accresciuto dell’Unione Europea nel mantenere la pace e la sicurezza ed una partnership fondamentale rafforzata tra NATO ed UE», come ha affermato il vice presidente Biden. I rapporti «fra NATO e Unione Europea [sono però] bloccati, sul piano istituzionale, dai veti incrociati cipriota alla UE e turco alla NATO». Più in generale emergono resistenze all’interno della UE ad un approfondimento della collaborazione con la NATO. In attesa della ratifica del trattato di Lisbona, dipendente dall’esito del referendum in Irlanda del 2 ottobre 2009, tutto il progetto della UE è rimasto in fase di stallo. Nel caso di esito positivo del referendum andrà affrontato il dilemma strategico se l’UE vuole competere con la NATO o collaborare con essa sulla base di una divisione dei compiti. Alla luce delle operazioni che le due organizzazioni hanno in corso, che sono il riflesso del loro diverso DNA e della differente cultura strategica di UE e Stati Uniti, tale divisione dei compiti appare incentrata non su una diversa competenza geografica, poiché sia la NATO sia l’UE operano in tre continenti, ma sul tipo di missioni. La NATO svolge infatti missioni di combattimento e di robusto *peace-enforcement*, come in Afghanistan, mentre l’UE si

limita a missioni a bassa intensità, al *peacekeeping*, ai tradizionali compiti di Petersberg, attuando prevalentemente missioni a carattere civile, di polizia e giudiziario.

Un potenziale impulso ad una maggiore collaborazione tra NATO ed UE potrebbe venire dal rientro della Francia nella struttura militare integrata dell'Alleanza, che porta a termine un processo che fallì negli anni '90. Resta però da vedere se la Gran Bretagna, che con l'avvento di un governo conservatore evolverebbe in una direzione ancora più euroscettica, e la Germania, alle quali insieme alla Francia spetta un ruolo trainante, vorranno impegnarsi a sviluppare le capacità militari della UE, pagandone i costi.

Dagli anni '90 le relazioni con la Russia attraversano fasi altalenanti positive o negative, senza comunque che sia risolto il problema di come conciliare l'allargamento della NATO ad est con un rapporto costruttivo con Mosca. Il sostanziale congelamento dell'ammissione di Georgia ed Ucraina nella NATO, la disponibilità a discutere delle installazioni anti-missile, la generale volontà dell'amministrazione Obama di "ricominciare da capo" (*reset*) le relazioni con la Russia possono migliorare la situazione, anche se comunque la posizione strategica di fondo di Mosca resta diffidente verso la NATO e punta ad una, assai improbabile, nuova architettura di sicurezza in Europa incentrata sull'OSCE. In Europa la Russia appare ancora una minaccia ad alcuni membri della NATO, i PECO, mentre altri, Francia, Germania ed Italia, la vedono soprattutto come un interlocutore necessario, *in primis* per le questioni energetiche. Fuori d'Europa la collaborazione con la Russia appare importante per molti dossier, dall'Iran, all'Afghanistan, alla Corea del sud, ma non manca chi, soprattutto, negli Stati Uniti sottolinea gli elementi di debolezza di Mosca, alla quale sarebbe quindi inutile fare troppe concessioni.

Il terzo capitolo considera una prospettiva strategica emersa negli ultimi anni, la "globalizzazione" della NATO, la declinante centralità della *partnership* transatlantica negli equilibri mondiali e per gli Stati Uniti ed alcune questioni attuali della trasformazione della NATO. La formula della "NATO globale", nella sua formulazione più ambiziosa, proposta dall'ex primo ministro spagnolo Aznar e da diversi esponenti americani durante l'amministrazione Bush, prevedrebbe l'ammissione nella NATO di grandi Paesi democratici fuori d'Europa, trasformandola in un'alleanza globale delle democrazie e riprendendo idee che furono ventilate nel

periodo formativo del Patto Atlantico. Tale progetto appare però irrealistico e privo al momento di sostegno politico. Assai più praticabile appare l'idea di una NATO impegnata a difendere globalmente gli interessi dei suoi membri, anche se le difficoltà che la NATO incontra in Afghanistan inducono a molta prudenza. Il progetto si colloca poi in un contesto che vede il relativo indebolimento dell'Occidente negli equilibri mondiali, una crescente attenzione degli Stati Uniti verso altre aree geopolitiche a detrimento della *partnership* transatlantica e varie critiche da parte americana sulla "utilità" della NATO.

Nella conclusione si mira a delineare un'identità ed un ruolo chiave della NATO, che le permettano di mantenere la sua rilevanza nel panorama mondiale ed in particolare per Europa e Stati Uniti. In effetti la NATO non è «mai stata più occupata e tuttavia sembra più difficile oggi per i leaders governativi spiegare all'opinione pubblica ed ai parlamenti a cosa serve la NATO». Quali compiti la NATO può affrontare meglio di qualunque altra organizzazione internazionale, "coalizione di volontari" o singola Grande Potenza? Come ha detto il presidente Obama: «Se la NATO diventa tutto, allora non è nulla».

Occorre «rinvigorire la NATO come alleanza militare e non solo politica», «rafforzare il suo ruolo non solo di alleanza ma di organizzazione militare». Il ruolo "politico" della NATO deve essere quello di promuovere una comune visione strategica tra i suoi membri e poi, deciso l'impiego delle Forze Armate, far sì che esse adottino tattiche e procedure d'ingaggio comuni. Non va per nulla svalutata l'importanza della NATO come alleanza difensiva contro un'aggressione tradizionale al territorio degli Stati membri; essa è altamente improbabile, ma è resa tale anche proprio dall'esistenza dell'Alleanza e comunque nulla può essere escluso in assoluto in un ipotetico futuro. Se però la NATO restasse solo una "fortezza Bastiani", tale ruolo potrebbe apparire insufficiente a giustificare pienamente l'esistenza. Di qui la necessità, nell'attuale fase di "deterritorializzazione" delle relazioni internazionali, di estendere il concetto di "aggressione". Come la UE per le decisioni all'unanimità, così anche la NATO si pone il problema di attenuare la regola del consenso o meglio di interpretarla con flessibilità. Una NATO a «geometria variabile» e serbatoio di «coalizioni dei volontari», è probabilmente uno sviluppo inevitabile e coerente con l'art. 5 del trattato nord-atlantico che, come è noto, non impegna in maniera automatica gli Stati membri a reagire militarmente ad un attacco.

**CAPITOLO I**  
**LE FASI STORICHE DELLA NATO FRA CONTINUITÀ E TRASFORMAZIONE**

**§ 1. La NATO durante la Guerra Fredda**

*«The Atlantic Pact ensures Western Europe's liberation from  
an invader but does not guarantee it against invasion»*  
(*The Economist*, 19 marzo 1949)

*«We may be likened to two scorpions in a bottle, each capable  
of killing the other, but only at the risk of his own life»*  
(Robert Oppenheimer, "padre" della bomba atomica, 1953<sup>1</sup>)

*«Le forze militari odierne non sono fatte per fare la guerra, ma per  
evitarla ... la guerra totale oggi non vuol dire altro che distruzione totale»*  
(Macmillan, Premier britannico, al Gen. Norstad, SACEUR, 1957<sup>2</sup>).

*«During the Cold War NATO remained vigilant and prepared»*  
(Sito web della NATO<sup>3</sup>)

Durante la Guerra Fredda l'Alleanza Atlantica ebbe chiarezza ed unicità di obiettivo: difendere il territorio degli Stati membri dalla possibile aggressione dell'Unione Sovietica, che era il solo chiaro nemico, pur non essendo nominata nel *casus foederis* del trattato, secondo la prassi diplomatica tradizionale.

Seppure in un quadro strategico stabile, l'Alleanza conobbe diverse trasformazioni. La più rilevante avvenne nei primi anni, trasformando l'Alleanza Atlantica a tutti gli effetti nella NATO. Fino alla guerra di Corea il Patto Atlantico fu

---

<sup>1</sup> Cit. in L. Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy*, 2<sup>nd</sup> ed., Londra, 1989, p. 94. Le citazioni in inglese e francese, lingue ufficiali della NATO, sono state lasciate quasi sempre in originale.

<sup>2</sup> Cit. in B. Liddell Hart, *La prossima guerra*, tr. it., Milano, 1962, p. 86.

<sup>3</sup> [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_52060.htm#1949](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm#1949)

molto più un patto di garanzia politica, basato sul concetto di deterrenza, che un'alleanza militare integrata. Si riteneva, infatti, che l'U.R.S.S., pur avendone la capacità, non avesse l'intenzione di aggredire l'Europa occidentale e che la sola garanzia dell'intervento degli Stati Uniti (detentori del monopolio dell'arma atomica fino all'estate 1949) avrebbe dissuaso Mosca dall'attaccare. Le risorse economiche dell'Occidente potevano così essere dedicate alla ripresa economica e non al riarmo. Era una scommessa rischiosa, poiché i primi piani strategici dell'Alleanza davano per scontato che se, nonostante tutto, l'U.R.S.S. avesse attaccato avrebbe rapidamente conquistato tutta l'Europa occidentale (tranne l'insulare Gran Bretagna), che sarebbe stata successivamente liberata. Tutto ciò non era un segreto, tanto che l'allora autorevole *Economist* scrisse: «The Atlantic Pact ensures Western Europe's liberation from an invader but does not guarantee it against invasion»<sup>4</sup>.

Già nella primavera 1950 si erano però manifestati per vari motivi dubbi sulla saggezza di tale strategia. Il possesso dell'arma atomica da parte dell'U.R.S.S. avrebbe impedito di preparare dal territorio britannico una colossale invasione del continente sul modello della operazione *Overlord* durante la Seconda Guerra Mondiale. L'occupazione per alcuni anni dell'Europa occidentale da parte dell'U.R.S.S., con il sostegno dei vari partiti comunisti, avrebbe accresciuto la potenza di Mosca, rendendola un avversario difficile da sconfiggere.

Lo scoppio nel giugno 1950 della guerra di Corea, considerata una possibile prova generale di un attacco in Europa, indusse a trasformare l'Alleanza. Furono creati i Comandi Militari integrati, gli Stati Uniti aumentarono le loro truppe in Europa e fu affrontato il problema del riarmo della Germania Occidentale. Sul piano dell'organizzazione civile nacque la figura del Segretario Generale ed il Consiglio Atlantico permanente. Entro primavera del 1952 era sorta la NATO. Ha scritto uno dei massimi storici americani dell'alleanza che solo dopo lo scoppio della guerra di Corea «il vago impegno di assistenza americana all'Europa occidentale in caso di attacco ... divenne una precisa garanzia di coinvolgimento americano»<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> *Atlantic Pact*, in *The Economist*, 19-3-49, p. 498.

<sup>5</sup> L. Kaplan, *The United States and NATO. The Formative Years*, Lexington, 1984, pp. 144-45; sulla fase dell'Alleanza atlantica precedente alla guerra di Corea, cfr. M. de Leonardis, *Defence or Liberation of Europe. The Strategies of the West against a Soviet Attack (1947-1950)*, in *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, ed. by E. Di Nolfo, Berlin-New York, 1991, pp. 176-206.

Nata nel 1949 con 12 Stati, nel 1989 l'Alleanza Atlantica ne avrebbe contati 16. Durante la Guerra Fredda l'ammissione nella NATO di nuovi membri fu strettamente dettata da ragioni strategiche e militari. Tramontata l'idea ventilata nel 1948-49 di un Patto Mediterraneo separato, nel 1952 fu formalizzata l'adesione della Grecia e della Turchia. La prima consentiva di fare dell'Egeo un lago dominato dalla NATO (in pratica dalla VI flotta americana), la seconda offriva l'Esercito più numeroso della NATO (dopo quello americano) e consentiva alla NATO di avvicinarsi al territorio sovietico. Nel 1955 fu ammessa la Germania Occidentale, consentendole di ricostituire le sue Forze Armate in un contesto atlantico tranquillizzante per chi, come la Francia, aveva ancora remore al riguardo. Con il suo ritorno alla democrazia, nel 1982 fu ammessa la Spagna, la cui importanza militare era sempre stata considerata molto rilevante, ma la cui situazione politica era stata giudicata troppo «indigesta» per un'Alleanza che pure seppe essere pragmatica riguardo alle violazioni dei principi della democrazia liberale da parte dei suoi membri: nessuna riserva sull'ammissione come membro fondatore del Portogallo autoritario di Antonio de Oliveira Salazar, che controllava le Azzorre, fondamentali per le rotte atlantiche, poche o nessuna obiezione in sede NATO quando la Turchia, periodicamente, e la Grecia dal 1967 al 1974 furono governate dai militari. Durante la Guerra Fredda, la Nato si tenne «lontana dall'indifferenza ideologica propria delle alleanze tradizionali», ma non diventò «mai un "blocco" ideocratico»<sup>6</sup>, applicando invece un «realismo etico», capace di «distinguere chiaramente tra differenti gradi di male e di scegliere con fermezza tra di essi»<sup>7</sup>.

Due importanti documenti segnarono la storia "politica" della NATO: il rapporto dei "tre saggi" (il norvegese Halvard Lange, l'italiano Gaetano Martino, il canadese Lester Pearson) del 1956 ed il rapporto preparato nel 1967 dal belga Pierre Harmel. Entrambi i documenti dovevano fare il punto sul ruolo della NATO in nuove fasi della politica internazionale, rispettivamente la "prima distensione" seguita alla morte di Stalin e la "grande distensione" sviluppatasi dopo la crisi di Cuba. In particolare nei due documenti furono adombrate questioni, come quella di un ruolo "politico" della

---

<sup>6</sup> A. Colombo, *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2004, p. 127. Sul tema cfr. M. de Leonardis, *Realpolitik and Democratic Values in the Atlantic Alliance during the Cold War*, in T. Potgieter (ed.), *Regions, Regional Organizations and Military Power*, XXXIII International Congress of Military History, Stellenbosch, 2008, pp. 385-96.

<sup>7</sup> J. C. Hulsmas-A. Lieven, *The Ethics of Realism*, in *The National Interest*, Summer 2005, p. 42.

NATO e del “fuori area”, che diverranno centrali dopo il 1989, ma che al momento non ebbero sviluppi.

Il rapporto dei “tre saggi” mirava a rafforzare la «collaborazione non militare» tra i membri dell’Alleanza e dedicava un paragrafo al problema del “fuori area”: «La NATO non deve dimenticare che l’influenza e gli interessi dei suoi membri non si limitano alla zona di applicazione del Trattato e che avvenimenti esterni a detta zona possono gravemente incidere sugli’interessi collettivi della Comunità Atlantica», perciò «i paesi membri dovrebbero dunque cercare anche di coordinare le loro politiche nelle altre parti del mondo»<sup>8</sup>. Ciò che era appena clamorosamente mancato nella crisi di Suez, che vide gli USA contrapporsi ai due maggiori membri europei dell’Alleanza.

Il problema del “fuori area” fu risollevato con forza dal Generale Charles de Gaulle, appena ritornato alla guida della Francia, in un importante memorandum del 17 settembre 1958 inviato al presidente americano Dwight Eisenhower ed al primo ministro britannico Harold Macmillan: «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 una 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»<sup>9</sup>. Anche Amintore Fanfani, più volte presidente del Consiglio e ministro degli Esteri italiano tra il 1958 ed il 1968, invitò ripetutamente a rafforzare la consultazione politica preventiva all’interno della NATO sul “fuori area”, in particolare il Mediterraneo ed il Medio Oriente; ignorare tale questione poteva portare «ad uno sgretolamento progressivo della nostra Alleanza»<sup>10</sup>.

Nel suo rapporto del 1967, Harmel indicò come seconda funzione dell’Alleanza, oltre alla difesa del territorio degli Stati membri, «la ricerca di un

---

<sup>8</sup> *Rapporto del comitato dei tre sulla collaborazione non militare in seno alla NATO*, 13-12-56, pubbl. in *NATO Documentazione*, V ediz. it., Bruxelles, 1977, n. 32, p. 394.

<sup>9</sup> *Memorandum* allegato a *de Gaulle a Macmillan*, 17-9-58, in *Documents Diplomatiques Français*, 1958, Tome II (*1<sup>er</sup> Juillet - 31 Décembre*), Parigi, 1993, pp. 376-77.

<sup>10</sup> Intervento al Consiglio Atlantico dell’11 maggio 1965, Archivio Fanfani, Senato della Repubblica, Roma, Sez. 1, Serie 5, Busta 37, Fasc. 1.

progresso verso un più stabile sistema di rapporti in cui possano essere risolti i problemi politici fondamentali»<sup>11</sup> e ribadì che «la zona del Patto Atlantico non può essere considerata isolatamente dal resto del mondo. Crisi e conflitti che insorgono fuori della zona coperta dal Trattato possono infirmare la sicurezza o direttamente o modificando l'equilibrio globale»; però riguardo a tali situazioni «gli alleati, o quelli di loro desiderosi di farlo» avrebbero potuto solo «consultarsi»<sup>12</sup>, «senza alcun impegno ove le circostanze lo richiedessero»<sup>13</sup>. Parallelamente il *Concetto Strategico* della NATO dello stesso anno ammetteva: «Le forze di alcune nazioni della NATO possono aver bisogno di mantenere la flessibilità necessaria per consentire azioni atte a fronteggiare situazioni militari limitate al di fuori dell'area NATO specialmente alla sua periferia. Tale flessibilità dovrebbe essere armonizzata con l'esigenza di proteggere la NATO»<sup>14</sup>.

Il vertice atlantico del 10 giugno 1982 a Bonn approvò un Documento sulla difesa integrata della NATO ove si leggeva: «Considerando che avvenimenti al di fuori della area della NATO possono minacciare nostri interessi vitali, riaffermiamo la necessità di consultarci al fine di confrontare le nostre valutazioni ed identificare obiettivi comuni». Il successivo vertice di Parigi del 9-10 giugno 1983 ribadì tale concetto, aggiungendo: «Gli alleati riconoscono che eventi al di fuori dell'area del trattato possono coinvolgere i loro interessi comuni come membri dell'Alleanza. Se viene stabilito che i loro interessi comuni sono coinvolti, essi si impegneranno in tempestive consultazioni. Sufficienti capacità militari devono essere garantite nell'area del trattato per mantenere un adeguato schieramento difensivo. Singoli governi dei paesi membri in grado di farlo si sforzeranno di appoggiare, su loro richiesta, nazioni sovrane la cui sicurezza ed indipendenza siano minacciate. Quegli alleati in posizione di facilitare lo spiegamento di forze fuori dell'area del Trattato possono farlo sulla base di una decisione nazionale». Dal punto di vista operativo il «fuori area» resterà però *off limits* per la NATO fino al dopo Guerra Fredda, quando sarà interesse anche degli Stati Uniti superare quel tabù, da essi voluto inizialmente

---

<sup>11</sup> *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, 14-12-67, n. 5, in *NATO Documentazione*, cit., p. 414.

<sup>12</sup> L'art. 4 del trattato nordatlantico afferma: «Le parti si consulteranno ogni qual volta, nell'opinione di una di esse, l'integrità territoriale, l'indipendenza politica o la sicurezza di una di esse siano minacciate».

<sup>13</sup> *Rapporto del Consiglio Atlantico sui futuri compiti dell'Alleanza*, cit., n. 15, p. 415.

<sup>14</sup> *Overall strategic concept for the defense of the North Atlantic Treaty Organisation Area*, 22-9-67, pubbl. In *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G. W. Pedlow, [Brussels 1997], n. 31, p. 366.

per limitare l'oggetto del loro impegno, poi negli anni '50 per non legarsi le mani ed agire autonomamente nel resto del mondo. Durante la Guerra Fredda la NATO restò quindi sempre «qualcosa di più di un'alleanza tradizionale ... in Europa e qualcosa di meno di un'alleanza tradizionale fuori di essa»<sup>15</sup>.

L'impatto all'epoca del rapporto dei "tre saggi" e del rapporto Harmel non va quindi sopravvalutato, poiché la Guerra Fredda ebbe nel complesso una sua continuità e stabilità di fondo, la cui essenza stava, a partire dalla metà degli anni '50, nell'equilibrio del terrore, la *mutual assured destruction* (MAD!): un'eventuale guerra calda avrebbe procurato un disastro di proporzioni incalcolabili. Le armi nucleari esistevano, ma non dovevano essere usate; la «strategia di dissuasione», consisteva «nel non-impiego delle armi [nucleari] grazie allo sfruttamento assennato dell'esistenza delle armi stesse» ed il problema era di ridare «credibilità ad una minaccia che tutti sanno essere divenuta irrealista»<sup>16</sup>. Per la NATO la scelta una strategia militare credibile essa assai più importante del suo ruolo "politico".

Da questo punto di vista si ebbero tre momenti fondamentali, nel 1952, 1957 e 1967. Nel febbraio 1952 il Consiglio Atlantico di Lisbona decise un forte riarmo convenzionale della NATO, che avrebbe dovuto dotarsi di forze tali da bloccare l'invasione sovietica, quantificate in 96 divisioni e 9.000 aerei (più naturalmente ingenti forze navali) pronte al combattimento entro un mese dallo scoppio della guerra. Tale programma di riarmo fu però presto giudicato troppo oneroso e nel maggio 1957 il Consiglio Atlantico adottò ufficialmente il Concetto Strategico che prevedeva, in caso di attacco sovietico anche solo convenzionale, il ricorso alla «rappresaglia massiccia ed immediata» di tipo nucleare<sup>17</sup>. Tale strategia aveva il vantaggio di ridurre i costi militari e dava all'Europa una ferma garanzia sulla credibilità dello scudo atomico americano. Allo stesso tempo esponeva gli europei alla minaccia del "second strike" atomico dell'U.R.S.S., il cui potenziale nucleare non sarebbe stato interamente eliminato dal "first strike" americano.

---

<sup>15</sup> A. Colombo, *Solitudine dell'Occidente*, Milano 1994, p. 140. Cfr. D. Stuart-W. Tow, *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimora 1990.

<sup>16</sup> A. Beaufre, *Difesa della bomba atomica*, tr. it., Milano, 1965, pp. 22 and 194; Id., *The sharing of nuclear responsibilities: a problem in need of solution*, in *International Affairs*, July 1965, p. 416..

<sup>17</sup> *Overall Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Treaty Organization Area*, published in *NATO Strategy Documents 1949-1969*, ed. by G. W. Pedlow, [Brussels, 1997], pp. 281-313 (citazioni pp. 289-90).

All'epoca dell'adozione della strategia della «rappresaglia massiccia ed immediata» gli Stati Uniti si ritenevano immuni da tale pericolo, poiché l'U.R.S.S. non disponeva ancora della capacità di portare un attacco atomico sul loro territorio. Tuttavia, già pochi mesi dopo l'U.R.S.S. sperimentò sul Pacifico il suo primo missile intercontinentale e lanciò in orbita il suo primo satellite artificiale, lo *Sputnik*. Iniziò quindi un lungo e tormentato processo che portò nel dicembre 1967 all'adozione di un nuovo Concetto Strategico basato sulla «risposta flessibile e controllata», che puntava ad “alzare la soglia nucleare”, mantenendo un eventuale conflitto al livello convenzionale. Tale nuova strategia aveva il vantaggio di evitare l'olocausto nucleare, ma minava la credibilità dello scudo atomico americano, perché, come il Generale De Gaulle disse all'ambasciatore americano a Parigi, «nessuno potrebbe “aspettarsi” che gli Stati Uniti rischino le loro città usando le armi nucleari strategiche» in difesa dell'Europa. Inoltre si richiedeva un consistente aumento delle forze convenzionali per avere una ragionevole speranza di poter resistere ad un attacco del Patto di Varsavia.

Sempre nel 1967 la Francia uscì dalla struttura militare integrata della NATO, ma non dall'Alleanza politica. Tale decisione fu motivata da molteplici ragioni, militari, politiche e di prestigio. In caso di guerra, le forze francesi sarebbero comunque rimaste sotto il controllo operativo della NATO, in base agli accordi del 1966-67 tra quest'ultima ed i vertici militari della Francia.

Il Concetto Strategico del 1967, che rimase in vigore fino al 1991, aveva dei margini di ambiguità, ad esempio sull'uso delle armi nucleari tattiche; secondo un autorevole studioso esso comportava «una inadeguata difesa convenzionale sostenuta da una garanzia nucleare non credibile»<sup>18</sup>. In una fase di rinnovato inasprimento della Guerra Fredda, nel dicembre 1979 la NATO adottò la doppia decisione di ammodernare il proprio arsenale nucleare di teatro, gli “euromissili”, per rispondere alla analoga decisione già presa dall'U.R.S.S., che alterava l'equilibrio nucleare in Europa, offrendo allo stesso tempo a Mosca di negoziare. Il SACEUR, per rassicurare gli alleati europei, mise a punto nel 1982 un piano di rinforzo rapido, per

---

<sup>18</sup> J. M. Legge, *Theater Nuclear Weapons and the NATO Strategy of Flexible Response*, Santa Monica, 1983, p. 39 (or “as much a political compromise as a military strategy”, secondo una versione successiva G. F. Treverton, *Theatre Nuclear Forces: Military Logic and Political Purpose*, in *The Nuclear Confrontation in Europe*, ed. by J. D. Boutwell, P. Doty, G. F. Treverton, London, Sidney & Dover [Mss.], 1985, p. 97).

far giungere tempestivamente le forze americane da oltre oceano al primo manifestarsi di una crisi. Nel novembre 1984 la NATO inoltre approvò la strategia detta *Follow on Forces Attack* (FOFA), attacco alle forze sovietiche di seconda schiera, dislocate in profondità nei Paesi dell'Europa Orientale e nella parte occidentale dell'U.R.S.S.

Durante la Guerra Fredda non mancarono i contrasti tra europei ed americani. Henry Kissinger, segretario di stato americano, nel 1973 affermò di stare arrivando a conclusioni «malinconiche» riguardo all'Alleanza Atlantica, capace di unità solo «sull'unica cosa che è meno probabile avvenga: un attacco militare all'Europa occidentale»<sup>19</sup>. Tale pericolo, sia pure «improbabile», impedì però che i contrasti superassero il limite di guardia, anche perché la politica estera era ancora condotta con maggiore riservatezza. Se il pericolo era «improbabile» ciò si doveva comunque proprio all'effetto deterrente dell'esistenza della NATO.

Non è questa la sede per valutare in dettaglio i rapporti di forze tra NATO e Patto di Varsavia né per speculare sull'andamento di una terza guerra mondiale mai scoppiata<sup>20</sup>. Non sappiamo come e, forse, se la NATO l'avrebbe vinta: è però certo che contribuì ad impedirne lo scoppio. Durante la Guerra Fredda l'Alleanza mai fu chiamata a compiere operazioni belliche: fu sufficiente rimanere per quarant'anni «*vigilant and prepared*», secondo la sintetica ed allusiva espressione utilizzata sul sito *web* della NATO, nella pagina ove si spiega che la sua prima operazione militare avvenne nel 1994. Il primo SACEUR il Generale Eisenhower aveva appunto scelto per il suo Comando il motto *Vigilia Pretium Libertatis*.

## **§ 2. La NATO nel periodo di transizione dalla caduta del Muro di Berlino al crollo delle Torri Gemelle**

*«In many instances, the United States is the only nation capable of providing the necessary leadership and capabilities for an international response to shared*

---

<sup>19</sup> UK NA. FCO 93/295. *Ceasefires in ME War*. E 371. NFW 10/16 part A. October 25, 1973. *Telegram from Cromer to FCO*. Devo tale citazione ad un articolo del quale, essendone *referee* anonimo in vista della pubblicazione, ignoro l'Autore.

<sup>20</sup> Sulla quale un ex comandante britannico della NATO scrisse due saggi di fantastoria militare: J. Hackett, *La terza guerra mondiale* e *La terza guerra mondiale*, parte II, Milano, 1979 e 1984.

*challenges. American leadership and engagement in the world are vital for our security.... To be secure and prosperous, America must continue to lead».*  
(A National Security Strategy for a New Century<sup>21</sup>)

*«[To] those who try to suggest that by assuming these new missions, or by talking about common Euro-Atlantic interests beyond collective defense, we are somehow tinkering with the original intent of the North Atlantic Treaty ... I've said it before; I will repeat it again today: this is hogwash»*  
(M. Albright, Segretario di Stato americano<sup>22</sup>)

Vinta la Guerra Fredda senza sparare un colpo, la NATO si trovò priva di un nemico univoco e preciso, al quale si sostituirono rischi complessi, molteplici e difficilmente valutabili. Per la verità nel febbraio 1995 il Segretario Generale Willy Claes individuò nell'Islam più estremista il nuovo maggiore pericolo per l'Occidente dopo la caduta del comunismo: «Il fondamentalismo islamico era ora una minaccia per l'Alleanza altrettanto grande di quella che era stato il comunismo». Claes non era certo l'unico a pensarla in quel modo ed il suo pensiero era coerente con lo schema dello «scontro di civiltà» proposto da Samuel Huntington; della stessa opinione era ad esempio il famoso politologo Lord Dahrendorf: «L'avanzata dell'Islam è la questione più importante che il mondo deve affrontare dopo la caduta del comunismo». Claes fu però costretto ad una rapida smentita così concepita: «Il fondamentalismo religioso, islamico o di altro tipo, non riguarda la NATO. Le cose che preoccupano la NATO sono l'instabilità e le minacce alla sicurezza regionale, compresa la proliferazione delle armi. La NATO non ha alcuna disputa con l'Islam»<sup>23</sup>.

A differenza di non pochi studiosi che specularono sulla possibilità di sopravvivenza dell'Alleanza Atlantica, che aveva apparentemente perso la sua ragion d'essere, nessun governo né forza politica degna di rilievo in alcun Paese membro

---

<sup>21</sup> A National Security Strategy for a New Century, The White House, Washington, October 1998, pp. 1-2, 59.

<sup>22</sup> In occasione del Consiglio Atlantico, Bruxelles dicembre 1998 [www.fas.org/man/nato/news/1998/98120802\\_tlt.html](http://www.fas.org/man/nato/news/1998/98120802_tlt.html).

<sup>23</sup> Cfr. W. Claes, *NATO's Agenda for a New European Order*, in *Financial Times*, 23-2-95; l'intervista a Claes in *Corriere della Sera*, 15-2-95, p. 7; per la conferenza stampa del 17-2-95, cfr. V. Sanguineti, *La NATO e l'Islam*, in *Affari Esteri*, autunno 1995, pp. 820-32.

mise mai seriamente in discussione l'esistenza della NATO. Per sopravvivere però la NATO doveva trasformarsi: darsi nuovi compiti, ampliare il suo raggio d'azione, allargarsi e riequilibrare (o almeno dichiarare di volerlo fare) i propri rapporti interni tra europei e statunitensi. Durante la Guerra Fredda la NATO poteva contentarsi di esistere, ora doveva agire: il 28 febbraio 1994 in Bosnia per la prima volta nella sua storia, la NATO aprì il fuoco, in uno scontro aereo con l'aviazione serba. La trasformazione avvenne gradualmente, non senza difficoltà e rimase incompiuta. Tale percorso è stato descritto ampiamente in innumerevoli saggi<sup>24</sup> e qui si ricorderanno solo i punti fondamentali utili per comprendere gli sviluppi futuri.

La ragione di fondo della sopravvivenza della NATO è che essa incarna il legame transatlantico tra Europa e Stati Uniti, descritto dal Presidente George Bush Sr. come «Commonwealth della libertà». Al richiamo, non privo di retorica, ai valori comuni andava affiancata la considerazione di tipo strategico che «per buona parte di questo secolo gli Stati Uniti hanno ritenuto di vitale interesse impedire a qualsiasi potenza ostile o gruppo di potenze il dominio sulla massa eurasiatica», come scriveva nel 1990 sempre il presidente George Bush<sup>25</sup>. Sia la sua amministrazione sia quella successiva di Bill Clinton si caratterizzarono per la volontà di continuare ad esercitare un ruolo primario (per i critici, egemonico) in Europa, attraverso il controllo ed il rilancio della NATO. Certamente, venute meno le ragioni che imponevano ad europei ed americani di andare comunque d'accordo, emerse negli anni '90 un crescente divario politico, culturale e di visione strategica tra le due sponde dell'Atlantico, sul quale vi è appunto un'abbondante letteratura.

Il vertice atlantico di Londra del 5-6 luglio 1990, a livello di Capi di Stato e di Governo, mentre esisteva ancora l'U.R.S.S. ma il patto di Varsavia si stava sfaldando, tese «la mano dell'amicizia» agli ex nemici, proponendo loro di «stabilire regolari legami diplomatici con la NATO» e di «intensificare i contatti militari», proclamò di voler «rafforzare l'elemento politico della nostra Alleanza secondo quanto dispone l'art. 2 del nostro Trattato», poiché «la sicurezza e la stabilità non riposano sulla sola dimensione militare», salutò «l'evoluzione della Comunità Europea verso l'unione politica, e in particolare verso l'affermazione di un'identità europea in materia

---

<sup>24</sup> Cfr. le bibliografie in de Leonardis, *Europa Stati Uniti: un Atlantico più largo?*, cit. e *Alla ricerca della rotta transatlantica: le relazioni tra Europa e Stati Uniti dopo l'11 settembre 2001*, cit..

<sup>25</sup> *National Security Strategy of the United States*, Washington, marzo 1990, p. 1.

di sicurezza», che contribuisse a «rafforzare la solidarietà atlantica». La *Dichiarazione di Londra su un'alleanza atlantica trasformata*, adombrava quindi già quasi tutti i temi che saranno sviluppati negli anni successivi, ad esclusione dell'impegno della NATO "fuori area".

Il successivo vertice di Roma del 7 e 8 novembre 1991 dei capi di Stato e di governo approvò il nuovo *Concetto Strategico* dell'Alleanza ed una *Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione*<sup>26</sup>. Quest'ultima sviluppava i punti della dichiarazione precedente, affermando anche che le sfide nella nuova Europa non avrebbero potuto «essere affrontate globalmente da un'unica istituzione ma solo in una cornice di istituzioni interconnesse che leghino insieme i paesi d'Europa e del Nord America. Stiamo di conseguenza lavorando per una nuova architettura di sicurezza europea in cui la NATO, la CSCE, la Comunità Europea, la UEO ed il Consiglio d'Europa si integrino l'un l'altro».

Il *Concetto Strategico* analizzava innanzi tutto nella Parte I il *Contesto Strategico* «radicalmente mutato». «Invece di risultare da una minaccia predominante, i rischi alla sicurezza degli Alleati che ancora sussistono si presentano ormai sotto forme complesse e provengono da molteplici direzioni, il che li rende difficili da prevedere e da valutare. ... I rischi ai quali è esposta la sicurezza degli Alleati tengono probabilmente meno conto di un'aggressione deliberata contro i loro territori, quanto piuttosto delle conseguenze negative di instabilità che potrebbero derivare, da gravi difficoltà economiche, sociali e politiche, ivi compresi gli antagonismi etnici e le controversie territoriali, con cui si confrontano molti stati dell'Europa centrale e orientale. 13. Gli interessi di sicurezza dell'Alleanza possono essere toccati da altri rischi della più varia natura, come la proliferazione delle armi di distruzione di massa, l'interruzione del flusso di risorse vitali e le azioni di terrorismo e di sabotaggio. Nell'ambito dell'Alleanza esistono delle disposizioni relative alla consultazione tra Alleati sulla base dell'art. 4 del Trattato di Washington e, ove necessario, al coordinamento dei loro sforzi di fronte a tali rischi».

La parte II affrontava gli *Obiettivi e funzioni di sicurezza*, ricordando che «La NATO incarna il legame transatlantico, per il quale la sicurezza dell'America

---

<sup>26</sup> Pubbl. in *Rivista della NATO*, Dicembre 1991, *Documentazione*, pp. 19-32. Tutti i documenti ufficiali sono comunque reperibili sul sito web della NATO. Il precedente *Concetto Strategico* del 1967 aveva un carattere militare ed era ovviamente segreto; il nuovo documento del 1991 aveva un carattere pressoché esclusivamente politico e fu subito reso pubblico.

setentrionale è permanentemente legata a quella dell'Europa. Essa rappresenta l'espressione concreta di un effettivo sforzo collettivo tra i suoi membri a sostegno dei loro comuni interessi».

La parte III delineava una *Concezione ampia della sicurezza*, per *Salvaguardare la pace in una nuova Europa*. Infine nella parte IV, *Orientamenti per la difesa*, tra i *Principi della strategia dell'Alleanza*, si osservava che «Man mano che il processo di sviluppo di un'identità di sicurezza e di un ruolo di difesa europei progredirà - il che si rifletterà nel rafforzamento del "pilastro europeo" in seno all'Alleanza - i membri europei dell'Alleanza assumeranno un maggior grado di responsabilità per la difesa dell'Europa». Va rilevato che il nuovo *Concetto Strategico*, pur ammettendo il radicale mutamento della situazione internazionale, riaffermava che ciò «non cambia[va] lo scopo o le funzioni di sicurezza dell'Alleanza, ma sottolinea[va] piuttosto la sua perdurante validità», concedendo al massimo che esso avrebbe «avuto conseguenze di ampia portata sul modo di perseguire i propri obiettivi in avvenire».

Il banco di prova per la nuova rilevanza della NATO fu offerto dalla dissoluzione della Jugoslavia ed in particolare dal conflitto in Bosnia-Erzegovina, nel quale stavano fallendo le iniziative dell'UE e dell'ONU e che era un esempio classico dei nuovi rischi per la sicurezza descritti nel *Concetto Strategico* del 1991. L'intervento in Bosnia-Erzegovina andava chiaramente al di là sia dell'unico *casus foederis* previsto dall'art. 5 del Trattato di Washington, «un attacco armato contro una o più di esse [le parti contraenti] in Europa o nell'America settentrionale», sia dei limiti geografici di operatività dell'Alleanza previsti dall'art. 6. Era giunto il momento di cominciare a sviluppare le potenzialità dell'Alleanza Atlantica che, come si è visto nel paragrafo precedente, durante la Guerra Fredda erano state solo timidamente adombrate. Nell'estate 1993, la *Rand Corporation* pubblicizzò lo slogan: «*NATO will go out of area or out of business*», che compariva in un discorso del senatore Richard Lugar del 24 giugno, e il segretario generale Manfred Wörner proclamò in autunno: «*We are acting out of area and we are very much in business*»<sup>27</sup>. «Si potrebbe che la

---

<sup>27</sup> M. Wörner, *A New Nato for a New Era*, in *Occidente*, novembre-dicembre 1993, p. 5; Id., *NATO's Role in a Changing Europe*, in Aa. Vv., *European Security after the Cold War*, part I, Adelphi Paper 284, Londra 1994, pp. 97-104.

Bosnia ha salvato la NATO», che altrimenti avrebbe fallito la sua missione, rivelandosi inutile ad affrontare le sfide del dopo guerra fredda<sup>28</sup>,

L'intervento in Bosnia aveva costituito il banco di prova del nuovo ruolo della NATO nel *peacekeeping* (o meglio *peace enforcement*). Quello in Kosovo, come dichiarò il Segretario di Stato americano Madeleine Albright, rappresentava «per la NATO un test per il suo ruolo nel XXI secolo»<sup>29</sup>, per nuovi possibili compiti nel quadro della «ingerenza umanitaria». Gli europei, in particolare alcuni Paesi membri, come la Turchia e la Norvegia, ed i tre Stati, Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria prossimi ad entrare, ancora timorosi di una pressione russa, erano fortemente attaccati al concetto di difesa collettiva e comunque riluttanti ad accettare le proposte di Washington, condivise da Londra, che, considerando di più la difesa dei «comuni interessi» rispetto a quella del «comune territorio», le missioni «non art. 5» fossero accolte come una funzione chiave della NATO nel nuovo *Concetto Strategico*, da approvare nel vertice del cinquantenario che si riunì a Washington mentre erano in corso i bombardamenti della Serbia. Tutti, invece, concordavano nell'enfatizzare l'importanza del controllo degli armamenti, oltre a sottolineare il pericolo della proliferazione delle armi di distruzione di massa, la cui manifestazione preminente sembrava allora consistere nel rischio della loro vendita sul mercato internazionale, a seguito della dissoluzione dell'U.R.S.S.

Il *Concetto Strategico* del 1999 riprese in larga misura le linee guida del precedente documento del 1991. La NATO doveva garantire «non solo la difesa dei propri membri», ma anche contribuire «alla pace e alla stabilità» «dell'area euroatlantica» (par. 6), «a sostegno dei valori e degli interessi» condivisi (par. 27). Si indicava che «la sicurezza dell'Alleanza rimane esposta ad un'ampia varietà di rischi di natura militare e non, che vengono da differenti direzioni e sono spesso difficili da prevedere ... l'incertezza e l'instabilità nell'area euro-atlantica, e intorno ad essa, e la possibilità di crisi regionali alla periferia dell'Alleanza, che potrebbero evolvere rapidamente ... Contrasti etnici e religiosi, contese territoriali, inadeguati o fallimentari tentativi di riforma, violazioni dei diritti umani e la dissoluzione degli stati ... La

---

<sup>28</sup> R. E. Hunter, *Alla ricerca di uno scopo - e del successo - in Bosnia*, in *Il 50° Anniversario della NATO*, cit., p. 35.

<sup>29</sup> *Remarks by Secretary of State Madeleine K. Albright, National Issues Forum: A New NATO for a New Century*, 6-4-99.

proliferazione delle armi NBC e dei loro vettori» (par. 20 e 22). Rispetto al documento del 1991 il riferimento a «violazioni dei diritti umani e la dissoluzione degli stati» sembrava essere la novità principale maturata, in linea con l'affermazione del presidente americano Clinton che «promuovere la sicurezza richiede anche ... schierarsi contro l'intolleranza e l'ingiustizia altrettanto che contro l'aggressione militare»<sup>30</sup>. Un'altra variazione, significativa alla luce degli sviluppi futuri ma non certo esempio di grande preveggenza, era costituita dal fatto che gli «atti di terrorismo», pur rimanendo nella lista degli «altri rischi», meno rilevanti, erano passati in essa dall'ultimo al primo posto.

Il segretario generale Javier Solana definì il vertice di Washington dell'aprile 1999 come «un momento di transizione dell'Alleanza dalla pura difesa collettiva dei suoi membri alla garanzia della sicurezza in Europa e dei valori democratici dentro e fuori i propri confini», precisando però: «la NATO è, e continua ad essere, un'organizzazione regionale. Non siamo i guardiani del mondo»<sup>31</sup>. I portavoce dell'Alleanza sottolinearono che «l'eccezione del Kosovo» non era stata «istituzionalizzata come regola»; il sottosegretario di Stato americano Strobe Talbott precisò che «vi sono anche limiti impliciti alle capacità militari degli alleati stessi. Nessuno suggerisce di dispiegare forze NATO, ad esempio, alle isole Spratley»<sup>32</sup>. Il nuovo Segretario Generale della NATO Lord Robertson of Port Ellen dichiarò poi che l'esperienza del Kosovo non doveva «essere presa come modello per il futuro». L'ambigua formula della «guerra umanitaria» non ebbe in effetti seguito.

Durante il dibattito sulla ratifica del primo allargamento post-Guerra Fredda, formalizzato al vertice del 1999, diversi senatori americani ribadirono però che la NATO, se voleva mantenere il sostegno dell'opinione pubblica statunitense, doveva appoggiare gli Stati Uniti nel loro ruolo mondiale e fu approvato a larga maggioranza l'emendamento presentato dal repubblicano dell'Arizona Jon Kyl per chiedere appunto che l'Alleanza potesse essere impiegata in Medio Oriente ed altrove fuori d'Europa per combattere il terrorismo e la proliferazione delle WMD<sup>33</sup>. Gli europei

---

<sup>30</sup> *Remarks by the President to the People of Germany*, Berlino, 13-5-98, The White House, Office of the Press Secretary.

<sup>31</sup> Intervista a Solana, in *Corriere della Sera*, 11-9-99, p. 2.

<sup>32</sup> *Deputy Secretary of State Strobe Talbott, Remarks to the German Society for Foreign Policy*, Bonn, 4-2-99, [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1999/990204\\_talbott\\_transat.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990204_talbott_transat.html)

<sup>33</sup> Cfr. *Operation Allied Force: lessons learned*, Congressional Research Service, Washington, 3-9-99, p. 3.

erano però riluttanti a che la NATO stravolgesse i suoi compiti originari e divenisse uno «strumento globale» della politica degli Stati Uniti e temevano di essere sottoposti ad un test di fedeltà. La Francia in particolare non voleva che l'Alleanza divenisse il braccio armato di Washington in aree come il Medio Oriente dove le politiche di Europa e Stati Uniti erano sempre state molto differenti<sup>34</sup>.

Nel primi anni dopo la caduta del muro di Berlino, non si progettava di allargare la NATO. In un'intervista del 1991 il segretario generale della NATO Manfred Wörner affermava: «Nel caso in cui spingessimo le nostre frontiere militari più ad est, vorrebbe dire inviare il segnale sbagliato all'Unione Sovietica ... Gli obiettivi della NATO ... non sono quelli di allargare l'insieme dei membri, ma piuttosto di continuare a contribuire alla stabilità ed allo sviluppo della pace in Europa»<sup>35</sup>. In un'altra intervista all'inizio del 1994, Wörner osservò che al momento nessuna minaccia pesava sui PECO (i Paesi dell'Europa centro-orientale); del resto la NATO non sarebbe rimasta passiva di fronte ad una aggressione ad uno degli Stati partecipanti alla *Partnership for Peace* (PfP)<sup>36</sup>, appena costituita, concetto ribadito poi dal nuovo segretario generale Solana nella primavera 1996<sup>37</sup>.

All'incontro di Travemünde dei ministri della difesa della NATO, il 20-21 ottobre 1993, fu raggiunto un accordo informale che nuovi membri sarebbero stati ammessi solo nel lungo periodo e come alternativa immediata all'allargamento fu approvata la PfP, che, fu spiegato, «né promette, né preclude l'appartenenza alla NATO».

Fino al 1993 dominò nell'amministrazione Clinton l'approccio «*Russia first*»; di qui il varo della PfP come strumento sostitutivo dell'allargamento della NATO; ambienti del dipartimento della difesa e degli Stati Maggiori mettevano in guardia sui rischi di assumere nuovi impegni militari mentre le Forze Armate statunitensi venivano ridimensionate. Nel corso dell'anno crebbe però il consenso all'allargamento della NATO, in coerenza con la strategia di *enlargement and engagement* in via di elaborazione e con l'idea di rafforzare le organizzazioni

---

<sup>34</sup> R. D. Blackwill (ed.), *The Future of Transatlantic Relations. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 1999, p. 5, aveva indicato proprio il Medio Oriente come l'area principale fuori d'Europa nella quale affrontare le minacce agli interessi condivisi occidentali.

<sup>35</sup> *Il futuro dell'alleanza. Intervista a Manfred Wörner*, in *Occidente*, 1991, p. 9.

<sup>36</sup> *Entretien avec Manfred Wörner. Le nouveau visage de l'Otan*, in *Politique internationale*, Hiver 1993-94, p. 27.

<sup>37</sup> *Entretien avec Javier Solana. Le défi de l'élargissement*, in *Politique internationale*, Printemps 1995-96, p. 49.

internazionali la cui politica poteva essere diretta da Washington, e a causa di vari fattori: una più negativa percezione della situazione della Russia e delle prospettive di collaborazione, l'influenza dell'«*establishment* NATO» e del complesso militare-industriale che sperava di trovare un nuovo vasto mercato nei PECO<sup>38</sup>, le pressioni di questi ultimi, preoccupati della situazione russa ed alla ricerca di un compenso alla non ammissione nella UE, e l'influenza delle *lobbies* etniche originarie di quei Paesi, mutamenti politici interni, che, con le elezioni di metà mandato del novembre 1994, diedero il controllo del Congresso al partito repubblicano, la cui piattaforma elettorale, assai critica verso l'ONU, dava invece un forte appoggio alla NATO (ed alla sua espansione), l'unica organizzazione multilaterale sotto la quale le Forze Armate statunitensi avrebbero potuto operare.

Forzando le delibere della NATO del gennaio 1994 sulla costituzione della PfP, il presidente Clinton espresse pubblicamente la sua posizione sull'allargamento della NATO: «Non è più un problema di se, ma di quando e come. E tale espansione non dipenderà dalla comparsa di una nuova minaccia in Europa. Sarà uno strumento per promuovere la stabilità e la sicurezza nell'intera regione». Lo *Study on NATO Enlargement*, pubblicato il 28 settembre 1995, indicò alcuni criteri di ammissibilità: un sistema politico democratico basato sul diritto; una economia di mercato ed un ambiente favorevole al commercio estero ed alla libera iniziativa; il regolamento preventivo delle eventuali dispute di confine, il controllo civile delle Forze Armate; la rispondenza ai requisiti militari della NATO. Nello studio mancavano ragioni strategiche e militari a giustificazione dell'allargamento, visto come necessario per incoraggiare l'espansione e la stabilità della democrazia e per «rafforzare ed ampliare il rapporto transatlantico». A differenza di quelli durante la Guerra Fredda, l'allargamento della NATO appariva ora motivato più da ragioni politiche che da motivazioni militari e strategiche; perfino in un rapporto del Pentagono del febbraio 1997, queste ultime erano appena menzionate, mentre tutte le ragioni principali adottate erano di natura politica ed economica. Quasi tutti i sostenitori dell'allargamento minimizzarono la reale portata degli impegni assunti in base all'art. 5 con i nuovi membri, come se a proteggere questi ultimi bastasse la semplice firma

---

<sup>38</sup> Il vice presidente internazionale della *Aerospace Industries Association* prevede un mercato di 8-10 miliardi di dollari per i caccia USA e la *Rand Corporation* prevedeva un mercato globale degli armamenti di 35 miliardi di dollari in un decennio circa (cfr. W. D. Hartung, *Costs of NATO Expansion Revisited*, A World Policy Institute Brief. 21-4-99, <http://www.edu/globalbeat/nato>, p. 109).

del trattato<sup>39</sup>. Nell'estate 1995 il senatore democratico Sam Nunn, particolarmente esperto nelle questioni della difesa, osservò che nessuno aveva spiegato perché, o almeno perché in quel momento, si dovesse allargare la NATO, rischiando di svalutare il suo carattere militare col ridurla ad una «alleanza politica e psicologica».

Al vertice di Madrid del 7-8 luglio 1997 fu dunque annunciato l'ingresso di Repubblica Ceca, Polonia ed Ungheria ed approvata una dichiarazione che apriva la via ad ulteriori allargamenti, menzionando esplicitamente Romania, Slovenia e la «regione baltica». Alcune settimane prima era stato firmato l'*Atto fondatore sulle relazioni, la cooperazione e la sicurezza reciproche tra la NATO e la Federazione Russa*<sup>40</sup>. Il IV capitolo sulle *Questioni politico-militari* fu il più difficile da definire, poiché Mosca chiedeva un impegno più assoluto e definitivo sulla non collocazione di armi nucleari sul territorio dei nuovi membri della NATO. La Russia avrebbe voluto inoltre il riconoscimento di un suo ruolo consultivo nelle questioni dell'Alleanza, invece del solo diritto ad essere informata. Mosca, non potendo bloccare l'allargamento, cercava almeno di limitarne i danni, rendendolo lento e graduale, chiedeva di valorizzare le relazioni tra Russia e NATO, di riformare quest'ultima per trasformarla da organizzazione di difesa collettiva in struttura di sicurezza multilaterale, di realizzare una più stretta cooperazione tra NATO ed OSCE e di rivedere il trattato CFE<sup>41</sup>. In concomitanza con la firma dell'*Atto fondatore*, il Fondo Monetario Internazionale sbloccò 696,7 milioni di dollari sui 10 miliardi di prestiti concessi alla Russia, quest'ultima fu ammessa al G7 e fu annunciato l'avvio di colloqui per arrivare alla firma del trattato START 3.

Poche settimane dopo l'*Atto fondatore* con la Russia, il 9 luglio 1997 la NATO firmò un documento analogo anche con l'Ucraina<sup>42</sup>, riconoscendole uno *status* appena meno privilegiato della Russia. Il documento era rivelatore della funzione di

---

<sup>39</sup> Cfr. A. Perlmutter-T. Galen Carpenter, *NATO's Expensive Trip East. The Folly of Enlargement*, in *Foreign Affairs*, January/February 1998, pp. 3 e 6. Su alcune rischiose situazioni strategiche determinate dall'ammissione dei tre nuovi membri cfr. *NATO Expansion and the Problem of a NATO Strategy*, Global Intelligence Update, Red Alert, 15-3-99, <http://www.edu/globalbeat/nato>, pp. 4-5.

<sup>40</sup> *Atto fondatore sulle relazioni, la cooperazione e la sicurezza reciproche tra la NATO e la Federazione Russa*, Parigi, 27-5-97, pubbl. in *Notizie Nato*, luglio-agosto 1997, *Documentazione*, pp. 8-10. Il documento non ha il carattere di trattato internazionale.

<sup>41</sup> T. W. Lippman, *Albright-Ivanov Talks: Chill Behind the Smiles*, in *International Herald Tribune*, 28-1-99.

<sup>42</sup> *Statuto di un rapporto di «partenariato» specifico tra l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico e l'Ucraina*, Madrid, 9-7-97, pubbl. in *Notizie Nato*, luglio-agosto 1997, *Documentazione*, pp. 5-6, una analisi del quale è in Y. Bilinsky, *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Westport 1999, pp. 53-55.

ago della bilancia tra NATO e Russia svolta dall'Ucraina, che evolveva in quello di *partner* chiave dell'Alleanza in funzione anti-russa: «Senza l'Ucraina, la Russia cessa di essere un Impero, - scrisse Zbigniew Brzezinski, già Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Carter<sup>43</sup> - ma con l'Ucraina subornata o poi sottomessa, la Russia diviene automaticamente un Impero».

Al volgere del nuovo secolo la NATO si era trasformata da alleanza difensiva contro l'U.R.S.S. in organizzazione internazionale che mirava ad affrontare una gamma ampia di minacce, nelle sue diverse articolazioni (comprendendo quindi la PfP ed il *Dialogo Mediterraneo*) estendeva la sua influenza su quattro continenti, America, Europa, Asia ed Africa settentrionale, aveva parzialmente riformato la sua struttura militare ed aveva avviato un processo di rafforzamento della *Identità Europea di Sicurezza e Difesa* (ESDI)<sup>44</sup>. Nel complesso la NATO, in concorrenza con la UE, aveva acquisito un nuovo ruolo politico come garante della stabilità, della riconciliazione e della democrazia in Europa, nonché della continuazione del legame transatlantico oltre lo scenario strategico che lo aveva reso necessario. Un ruolo che sviluppava quanto la NATO aveva già fatto implicitamente durante la Guerra Fredda, fornendo la cornice di sicurezza per la riconciliazione franco-tedesca.

Non mancavano però già allora pesanti interrogativi. Una storica americana, in occasione del cinquantenario dell'Alleanza, formulò un'osservazione che si sarebbe rivelata significativa alla luce degli avvenimenti successivi: «Se gli americani cominciassero a percepire la NATO come una camicia di forza che impedisce di agire, o se gli europei la vedessero come un modo per invischiarli in politiche statunitensi sgradite, la NATO stessa diverrebbe una fonte di divergenza piuttosto che di collaborazione»<sup>45</sup>.

Le due operazioni militari della NATO negli anni '90, in Bosnia e Kosovo, definirono in pratica la questione dell'«*out of area*», limitandola per il momento ai confini prossimi dell'Alleanza. Dietro l'apparente prova di coesione fornita in Kosovo, si celavano gravi contrasti, tanto da far scrivere, con esagerazione giornalistica, che tra Europa e Stati Uniti era avvenuto «lo scoppio della seconda guerra fredda»<sup>46</sup>. Il

---

<sup>43</sup> Z. Brzezinski, *The Premature Partnership*, in *Foreign Affairs*, March/April 1994, p. 80.

<sup>44</sup> Per questo aspetto cfr. infra, cap. II, § 2.

<sup>45</sup> D. P. Calleo, *What is the Rightful Role of the United States in Europe?*, in S. Eisenhower (a cura di), *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington 1999, p. 188.

<sup>46</sup> *Europe and America. Weathering the storm*, in *The Economist*, 9-9-00, p. 23.

conflitto evidenziò il grande divario militare tra gli Stati Uniti ed i loro alleati (a parte i britannici), portando ad un *decoupling* virtuale della sicurezza europea da quella americana. Gli europei ebbero la sensazione di essere stati forzati a prendere le armi in una guerra preparata a tavolino da Washington anche come test della fedeltà degli alleati e videro una campagna aerea troppo dominata dagli americani, un'esagerata dipendenza dall'alta tecnologia ed un'enfasi sulla protezione della forza invece che sul controllo ed il pattugliamento attivo del territorio. Washington trasse invece dal conflitto la lezione di eccessive interferenze europee nella condotta delle operazioni a fronte di una loro scarsa efficienza operativa<sup>47</sup>.

Gli anni '90 si erano aperti con le speranze di "nuovo ordine mondiale"; proseguirono e si conclusero, nonostante le amare delusioni in Somalia, in Jugoslavia e molte altre regioni del mondo, con la guerra nel Kosovo in nome dei "diritti umani", preludio auspicato di un generale trionfo della giustizia internazionale. L'uso della forza militare sembrava consentito solo in operazioni che comunque contenessero il prefisso *peace*<sup>48</sup>, o in "guerre umanitarie" fortemente venate di ambiguità: i militari diventavano un po' poliziotti, assistenti sociali, operatori sanitari. Le due operazioni militari della NATO causarono perdite insignificanti all'Alleanza e durarono poche settimane o mesi, senza impiego di truppe di terra. In tale clima di "buonismo" internazionale, le divergenze transatlantiche, pur profonde, non esplosero drammaticamente.

L'esperienza del Kosovo fu comunque alla base degli sviluppi successivi: la volontà dell'UE di progredire più rapidamente nel campo della politica estera e di sicurezza comune, facendole compiere un salto di qualità, e la scelta di Washington di agire in Afghanistan prescindendo dalla stessa NATO<sup>49</sup>. Se si potevano accettare

---

<sup>47</sup> Cfr. L. Kaplan, *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, London 2004, pp.127-31; P. van Ham, *Le difficoltà aumentano*, in *Rivista della NATO*, autunno 2005; F. Bozo, *The Effect of Kosovo and the Danger of Decoupling*, in J. Howorth-J. Keeler (eds.), *Defending Europe: the Eu, Nato and the quest for european autonomy*, New York 2003, pp.61-78; Reichard, *The EU-NATO relationship ...*, cit., pp. 56-57; A. Colombo (a cura di), *L'Occidente Diviso. La politica e le armi*, Milano 2004, p. 23; L. Caracciolo, *La partita finale contro Milosevic*, in *la Repubblica*, 19-9-2000, p. 14; R. Menotti, *La "nuova NATO" non piace al Congresso*, e T. Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest'alleanza non serve più*, in Aa. Vv., *A che ci serve la NATO*, Limes, 1999, n. 4, pp. 127-41, 143-49.

<sup>48</sup> *Peacekeeping, peace-enforcement, peacemaking*, ora sostituite quasi sempre dall'espressione *Crisis Response Operations* (CRO).

<sup>49</sup> «On the occasion of the 1999 Operation Allied Force, it became evident that there was a strong tension between the requirement for operational agility (under a unified military command) and tight control by the national civilian authorities over the operations. The "lessons learned" from that experience eventually produced an enduring divergence between the United States and the major

le interferenze degli europei in un conflitto come quello del Kosovo, che non coinvolgeva gli interessi vitali di Washington, ciò appariva inammissibile, oltre che militarmente inutile, in operazioni belliche di ben più ampia portata che riguardavano direttamente la sicurezza degli Stati Uniti: «Il refrain unilateralista è accattivante: alla fine i conti veri è meglio regolarseli da soli. Se gli alleati seguiranno bene. Altrimenti meglio»<sup>50</sup>. La NATO fu profondamente influenzata dalla guerra del Kosovo: un rapporto dell'assemblea parlamentare della NATO sostiene che «praticamente tutto ciò che è stato detto sui ruoli e la missione della NATO dovrà prima o poi essere riesaminato alla luce di questo evento»<sup>51</sup>.

### § 3. La NATO dopo l'11 settembre 2001

Le operazioni militari della NATO negli anni '90 erano avvenute senza chiamare in causa l'art. 5, il *casus foederis* del Trattato nord-atlantico (nonché senza un mandato preventivo dell'ONU). Il 12 settembre 2001 il Consiglio Atlantico dichiarò invece che, in presenza di prove che l'attacco terroristico agli Stati Uniti era stato diretto dall'estero, l'art. 5 del Patto sarebbe entrato in vigore. Il 2 ottobre, dopo che la delegazione americana al Consiglio Atlantico aveva presentato le prove che gli attacchi erano opera della rete terroristica di Al-Qaida, operante sotto la protezione del regime afgano dei talebani, il Segretario Generale della NATO Lord Robertson confermò che il *casus foederis* era scattato, per la prima volta nella storia

---

European countries: in Washington (certainly at the Pentagon) the conclusion was reached that the conduct of combat operations cannot be attributed to overly complex chains of command of the multilateral type, even in the well tested and largely reliable framework of NATO; in Europe many came to clearly realize that excessive operational dependence on America means, in the final analysis, political dependence even on issues pertaining to the immediate periphery of the EU. The price of this divergence was undoubtedly paid in the early phase of the Afghan mission towards the end of 2001, when ... the Bush administration rejected the European offer to concretely activate art.5 of the 1949 North Atlantic Treaty and place operations against the Taliban regime in the NATO framework from the very beginning» (*Roberto Menotti, An Italian (and German) plan for a more effective NATO*).

<sup>50</sup> L. Caracciolo, *La partita finale contro Milosevic*, in *la Repubblica*, 19-9-00, p. 14; cfr. R. Menotti, *La "nuova NATO" non piace al Congresso*, e T. Galen Carpenter, *Agli Stati Uniti quest'alleanza non serve più*, in *A che ci serve la NATO*, cit., pp. 127-41, 143-49.

<sup>51</sup> J. Hoekema (rapporteur), 'NATO policy and NATO strategy in light of the Kosovo conflict', Defence and Security Committee of the NATO Parliamentary Assembly, report AS252DSC-E, 6 Oct. 1999, para. 5. Da Sperling-Webber.

dell'Alleanza<sup>52</sup>. Contrariamente a quanto era stato prevedibile durante la Guerra Fredda, la NATO accorreva in soccorso degli Stati Uniti e non dell'Europa Occidentale.

In attuazione di ciò, il 4 ottobre la NATO decise di adottare otto specifiche misure, tra le quali lo spiegamento di *Stanavformed* nel Mediterraneo Orientale in funzione antiterroristica (operazione *Active Endeavour*, tuttora in corso) e, come richiesto da Washington, il trasferimento sulla costa orientale degli Stati Uniti di cinque aerei AWACS in dotazione all'Alleanza Atlantica in modo da permettere a quelli americani di essere schierati altrove (operazione *Eagle Assist*)<sup>53</sup>. L'inizio dell'operazione principale della NATO in conseguenza degli attacchi terroristici tardò tuttavia fino all'agosto 2003 quando, con mandato dell'ONU e senza attivazione dell'art. 5 del Trattato Nord-Atlantico, partì la *International Security Assistance Force* (ISAF) in Afghanistan, che di fatto abolì il limite della distanza per le operazioni *out of area*.

Prima di arrivare però alla costituzione di ISAF la NATO e le relazioni transatlantiche avevano attraversato uno dei periodi più difficili della loro storia, le cui vicende possono essere qui solo sommariamente ricordate, sempre come premessa per l'analisi delle prospettive presenti e future.

Nella fase delle *major combat operations* in Afghanistan, gli americani ritennero fondamentale solo l'aiuto del loro tradizionale scudiero britannico, dotato della maggiore capacità di proiezione di forze operative, oltre che dei gruppi locali anti-talebani (la «Alleanza del nord»). Altri tre Paesi della NATO, Germania, Danimarca ed Australia, inviarono forze speciali. Il 7 novembre 2001 il segretario alla difesa americano Donald Rumsfeld coniò la formula destinata a diventare famosa: «Le guerre ... non dovrebbero essere combattute da comitati. La missione deve determinare la coalizione, e la coalizione non deve determinare la missione. Altrimenti la missione verrà al minimo comune denominatore e non possiamo

---

<sup>52</sup> Così avvenne anche per il Trattato interamericano di sicurezza di Rio del 1947 e per l'ANZUS, il Trattato di sicurezza fra Stati Uniti, Australia e Nuova Zelanda del 1951.

<sup>53</sup> Le altre misure erano il rafforzamento della cooperazione nel campo dell'*intelligence*, l'assistenza agli Stati, anche non membri della NATO, che rischiarono attacchi di rappresaglia per il loro impegno contro il terrorismo, il rafforzamento di particolari risorse necessarie alle operazioni anti-terrorismo, la concessione di diritti di sorvolo notturno agli aerei militari americani e di altri alleati impegnati in operazioni contro il terrorismo, l'accesso a porti ed aeroporti, anche per rifornimento, per le stesse operazioni (M. Reichard, *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*, Aldershot 2006, pp. 187-88).

permettercelo»<sup>54</sup>. Il modello della *coalition of the willing* prevalse sull'organizzazione atlantica, la strategia delle coalizioni su quella delle alleanze permanenti, in coerenza con la tradizione americana più antica. Già Kissinger, commentando nel 1956 le vicende della guerra di Corea, aveva scritto: «Le alleanze o aggiungono poco alla nostra capacità bellica o non sono il riflesso di un obiettivo comune, oppure presentano entrambi gli aspetti ... gli sforzi per ottenere l'approvazione di tutti i nostri alleati prima di ogni nostra mossa non porterà a un'azione comune ma all'inazione ... Dobbiamo riservarci il diritto di agire da soli, o assieme ad un gruppo di Potenze su base regionale, qualora i nostri interessi strategici lo richiedano»<sup>55</sup>. Nel 1967, proprio durante le consultazioni per la stesura del "rapporto Harmel", Eugene Rostow, sottosegretario di Stato americano per gli affari politici, aveva chiaramente indicato la eventualità di costituire, all'interno della NATO, «gruppi limitati di Paesi ispirati da un senso di "impegno" e dalla condivisione di uno scopo comune riguardo ad aree al di fuori di quella del Trattato», escludendo un impegno della NATO in quanto tale<sup>56</sup>.

La "NATO in quanto tale" fu quindi esclusa dalla operazione *Enduring Freedom*. Nonostante stesse montando il dissenso tra gli Stati Uniti ed alcuni Paesi europei della NATO sulla prospettiva di attaccare anche l'Iraq, il clima delle relazioni transatlantiche sembrava ancora abbastanza stabile<sup>57</sup>. Il 28-29 novembre 2002 il vertice NATO di Praga fece ulteriori progressi nell'approvare il principio di operazioni «fuori area» e decise la creazione della *NATO Response Force* (NRF). Il 16 dicembre NATO ed UE sottoscrissero una dichiarazione comune sulla loro cooperazione in materia di sicurezza<sup>58</sup>. Sempre a metà dicembre il presidente Chirac inviò un generale francese a Washington per discutere l'eventuale partecipazione di forze francesi (15mila uomini, cento aerei ed gruppo navale con una portaerei) ad

---

<sup>54</sup> Cit. in D. Yost, *Transatlantic relations and peace in Europe*, in *International Affairs*, vol. 78, n. 2, 2002, p. 298. «Dopo l'11 settembre, quando gli europei hanno offerto le loro magre risorse per combattere in Afghanistan, l'America ha opposto resistenza, temendo che la collaborazione fosse uno stratagemma per legarle le mani ... Bush e i suoi collaboratori hanno intravisto una trappola anziché un dono del cielo» R. Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, tr. it., Milano 2003, p. 115.

<sup>55</sup> H. Kissinger, *Reflections on American Diplomacy*, in *Foreign Affairs*, ottobre 1956, pp. 50-51.

<sup>56</sup> Cfr. il verbale della colazione di lavoro tra Rostow, altri funzionari del Dipartimento di Stato ed il gruppo di lavoro della NATO per la stesura del rapporto, Washington, 5-6-67 (dal sito NATO).

<sup>57</sup> Cfr. E. Pond, *The dynamics of the feud over Iraq*, in D. M. Andrews (ed.), *The Atlantic Alliance Under Stress. US – European Relations After Iraq*, Cambridge, 2005, pp. 36-55 (p. 41 per l'eventuale contributo militare francese); S. R. Dockrill, *The Transatlantic Alliance in the Iraq Crisis*, in J. Baylis-J. Roper (eds.), *The United States and Europe: beyond the neo-conservative divide?*, London-New York 2006, pp. 125-26.

<sup>58</sup> Cfr. *infra*, cap. II, § 2.

un'invasione dell'Iraq approvata dall'ONU. A Washington si pensò che Parigi sarebbe stata come sempre un alleato litigioso ma alla fine si sarebbe allineata a Washington e Londra<sup>59</sup>.

Nei primi mesi del 2003 esplose tuttavia il dissenso tra gli Alleati atlantici (Stati Uniti da una parte, Francia e Germania dall'altra), investendo l'UE e la NATO. Intervistato il 22 gennaio sull'opposizione dell'«Europa» alla guerra, Rumsfeld rispose con le parole destinate ad un'immediata risonanza: «Voi pensate all'Europa come Germania e Francia. Io no. Io penso quella sia la "vecchia Europa". Se guardate oggi all'intera parte europea della NATO, il centro di gravità si sta spostando verso est. E ci sono molti nuovi membri ... La Germania è stata un problema e la Francia anche. Ma c'è un vasto numero di altri Paesi in Europa che non sono dalla parte di Francia e Germania ... Sono al fianco degli Stati Uniti»<sup>60</sup>. Il 30 gennaio venne pubblicata una dichiarazione collettiva di sostegno alla politica di Bush sottoscritta dai *leaders* di otto Paesi membri della NATO, Danimarca, Gran Bretagna, Italia, Portogallo, Spagna, Repubblica Ceca, Polonia e Ungheria, i primi cinque anche membri della UE, gli altri tre in procinto di entrarvi. Il primo ministro olandese, pur d'accordo con il testo, non firmò, essendo alla vigilia delle elezioni.

Il 5 febbraio seguì un altro documento di sostegno ancora più esplicito alla politica americana firmato dai «dieci di Vilnius» dal nome della città lituana dove nel maggio 2000 tali Paesi avevano sottoscritto una richiesta comune di ammissione alla NATO: Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Slovenia, Romania (già invitati ad entrare al vertice di Praga del novembre precedente), Albania, Croazia e Macedonia. Il 17 febbraio Chirac, con una violenza verbale che nulla aveva da invidiare a quella di certi americani, attaccò duramente i PECO che avevano firmato la lettera, ventilando gravi conseguenze per le loro prospettive di adesione alla UE.

Sempre in febbraio la crisi investì direttamente la NATO. Gli Stati Uniti, colpiti dalle critiche di averla esclusa dalle operazioni militari in Afghanistan, pensarono ora di impegnarla in qualche modo in Iraq<sup>61</sup>. Avendo ignorato la NATO in una guerra che

---

<sup>59</sup> P. H. Gordon – J. Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York, 2004, pp. 104-5 e 142-43.

<sup>60</sup> [www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330](http://www.defenselink.mil/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=1330). Cfr. G. Dottori-M. Ambrosi, *La Nato dopo l'11 settembre. Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Roma 2004, p. 77.

<sup>61</sup> Cfr. A. Monaco, *16-to-3: The Allies at loggerheads over Iraq e Iraq: Another test for NATO?*, Isis Europe, NATO Notes, vol. 5, n. 1, 31-1-2003, e n. 2, 28-2-2003 [da Internet]; Gordon-Shapiro, *Allies at War...*, cit., pp. 136-41.

aveva avuto un largo consenso, cercavano ora di coinvolgerla, sia pure indirettamente, in un conflitto sul quale vi era invece un ampio dissenso. Gli storici futuri potranno far meglio luce su come maturò questa decisione, visto che ancora il 22 settembre 2002 Rumsfeld, alla domanda se la NATO potesse essere coinvolta in operazioni militari in Iraq, rispose con *nonchalance*: «Non posso immaginare ... non mi è passato per la mente»<sup>62</sup>. Il 4 dicembre 2002 il sottosegretario alla Difesa americano Paul Wolfowitz espose al quartiere generale di Bruxelles quattro possibili opzioni di intervento della NATO: assistenza alla Turchia in caso di rappresaglia irachena sul suo territorio, supporto logistico ai Paesi alleati coinvolti nella guerra, una più ampia partecipazione ad essa, o un ruolo post-bellico.

A metà gennaio 2003 Wolfowitz propose formalmente una lista di misure: l'invio di AWACS e di batterie antimissili *Patriot* a difesa della Turchia, l'impiego di forze navali della NATO come scorta nel Mediterraneo alle navi americane dirette nel Golfo Persico, l'uso di truppe dei Paesi NATO per la guardia a basi in Europa ed altrove ed in sostituzione di truppe americane impegnate in missioni di *peacekeeping* nei Balcani ed altre aree. Il 22 gennaio – lo stesso giorno delle dichiarazioni comuni di Chirac e del Cancelliere tedesco Schröder contro un attacco all'Iraq senza mandato dell'ONU – Francia e Germania, la cui posizione era condivisa da Belgio e Lussemburgo, manifestarono la loro opposizione formale alla pianificazione di tali misure, perché avrebbero assunto il significato di entrare in una logica di guerra da tali Paesi rifiutata.

Gli Stati Uniti, invocando l'art. 4 del trattato nord-atlantico, che recita «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», chiesero che il Consiglio Atlantico discutesse le loro proposte<sup>63</sup>. La prima riunione del Consiglio Atlantico, il 10 febbraio, vide in particolare lo scontro, anche con toni vivaci, tra i rappresentanti americano e britannico e quelli francese, tedesco e belga, che si opposero alle misure proposte. Seguirono aspre dichiarazioni pubbliche di vari esponenti americani sul comportamento degli alleati recalcitranti. Washington esaminò tre vie per superare l'*impasse*: limitare le richieste alle misure protettive alla

---

<sup>62</sup> Cit. *ibi*, p. 63.

<sup>63</sup> Una ricostruzione "ufficiale" e quindi necessariamente asettica delle vicende sul sito web della NATO nella pagina *NATO and the 2003 campaign against Iraq*

Turchia, applicare una decisione presa nel febbraio 2000 dal Consiglio Atlantico che conferiva al SACEUR l'autorità in tempo di crisi di prendere misure a difesa dello spazio terrestre ed aereo della NATO, demandare la decisione al *Defence Planning Committee*, organismo del quale la Francia non faceva più parte dal 1966, ossia da quando era uscita dalle strutture militari integrate dell'Alleanza. Dopo un'altra riunione infruttuosa del Consiglio Atlantico svoltasi il 12 febbraio e dopo che la Turchia stessa ebbe presentato direttamente la richiesta di consultazioni, il 16 il segretario generale Lord Robertson demandò in effetti al DPC la decisione. La Germania, preoccupata di ricucire le relazioni con Washington<sup>64</sup>, annunciò la sua disponibilità ad approvare le misure richieste in sede di DPC; il Belgio resistette in solitaria opposizione un'altra giornata, ma infine il 19 il DPC decise all'unanimità di adottare le decisioni richieste a difesa della Turchia.

Secondo un autore, lo scontro in sede NATO fu aggravato dall'ignoranza del francese da parte di Lord Robertson e dal suo modo troppo aggressivo di spingere per una risoluzione, prima di raggiungere il consenso su di essa attraverso la «procedura del silenzio», costringendo così i contrari a rendere formale il loro dissenso<sup>65</sup>. Lo scontro, giudicato da alcuni il più grave nella storia dell'Alleanza, riguardava un problema che nella sostanza poteva essere risolto bilateralmente. La stessa Germania si era dichiarata disposta a fornire missili *Patriot* (la cui reale utilità è stata poi messa in discussione) ed aerei AWACS all'Olanda, in modo da permetterle di assistere la Turchia, mentre sia Parigi sia Berlino chiarirono che in caso di attacco sarebbero state le prime ad intervenire in difesa di Ankara. Washington, poco più di un anno dopo avere snobbato la NATO, volle però verificarne la coesione e sottoporre ad un test di fedeltà atlantica quegli alleati il cui aiuto non aveva ritenuto essenziale in Afghanistan. La vicenda cadde poi nel grottesco quando la Turchia, contrariamente alle aspettative di Washington, non autorizzò il passaggio dal suo territorio delle truppe di invasione americane, vanificando così il rischio di rappresaglia irachena.

---

<sup>64</sup> La stampa di vari Paesi riportò notizie che Rumsfeld aveva ordinato di preparare piani per punire il tradimento della Germania, ad esempio attraverso un completo ritiro delle truppe americane dai *Länder* dove la loro presenza costituiva un fattore economico importante.

<sup>65</sup> R. C. Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War*, Columbia MO-London 2006, cap. 5.

Mentre i primi mesi del 2003 videro il culmine della frattura tra le due sponde dell'Atlantico, il periodo successivo vide emergere se non una piena ricomposizione, quanto meno una tregua, favorita sul versante europeo dalla scomparsa dalla scena politica dei due *leaders*, Chirac e Schröder, che più si erano scontrati con Bush, sostituiti da altri più pragmatici e filo-americani, Nicholas Sarkozy ed Angela Merkel, mentre anche negli Stati Uniti lasciarono i loro incarichi i personaggi che più si erano distinti nella polemica con gli europei ed avevano cavalcato a fondo l'unilateralismo: Rumsfeld e Wolfowitz.

La tregua nelle polemiche, oltre che dal cambiamento di uomini, dipendeva innanzi tutto dalla debolezza sia della presidenza americana sia dell'Unione Europea. Nonostante la chiara vittoria alle presidenziali del novembre 2004, l'amministrazione Bush dovette temperare il suo unilateralismo di fronte alle difficoltà in Afghanistan ed in Iraq e poi alla sconfitta dei repubblicani nelle elezioni legislative del novembre 2006. L'Unione Europea conobbe un lungo periodo di incertezza, dopo la bocciatura della "costituzione europea" nei referendum in Francia ed Olanda, almeno fino al vertice di Lisbona dell'ottobre 2007, che ha approvato una versione meno ambiziosa del trattato costituzionale.

In Afghanistan ed in Iraq la comunità e le istituzioni internazionali vennero coinvolte nella ricostruzione dei due Paesi. Il 22 maggio 2003, su proposta di Stati Uniti, Gran Bretagna e Spagna, il Consiglio di Sicurezza approvò all'unanimità (la Siria non partecipò al voto) la risoluzione n. 1483, che sospese le sanzioni commerciali e finanziarie all'Iraq, estese per sei mesi il programma *oil-for-food* e deliberò la nomina di un rappresentante speciale dell'ONU<sup>66</sup>. La risoluzione, che riconosceva il ruolo delle Potenze occupanti in base al diritto internazionale, consentì a Paesi come l'Italia, che non avevano partecipato all'invasione, di inviare le loro truppe in Iraq.

Il 2 giugno 2003 il Consiglio Atlantico deliberò di fornire assistenza, logistica e di altro genere, alla Polonia, che aveva assunto il comando della regione centro-meridionale in Iraq. Il 28 giugno 2004 il vertice di Istanbul deliberò l'istituzione di una *NATO Training Implementation Mission-Iraq*, poi ribattezzata *NATO Training Mission-*

---

<sup>66</sup> Il primo rappresentante, il brasiliano Sergio Vieira de Mello, morì in un attentato il 19 agosto e fu sostituito solo nel luglio 2004 dal diplomatico pakistano Ashraf Jehangir Qazi, al quale nel settembre 2007 è succeduto lo svedese Staffan de Mistura.

Iraq per l'addestramento, *in loco* o all'estero, delle forze di sicurezza irachene. Ad essa contribuiscono tutti i membri della NATO, dei quali sedici (compresa l'Italia) mantenendo in Iraq un totale di 300 uomini, gli altri (tra i quali Francia e Germania) solo con sostegno finanziario e donazione di equipaggiamenti. Nel settembre 2004 la NATO decise inoltre di sponsorizzare la costituzione in Iraq di una *National Defence University*, operativa a Bagdad<sup>67</sup>.

Ben più ampio e diretto è l'impegno in Afghanistan della NATO, che il 9 agosto 2003 assunse il comando della *International Security Assistance Force* (ISAF), la più importante delle missioni dell'Alleanza, che vedeva così rivalutato dagli americani il suo ruolo<sup>68</sup>: rifiutata la *war by committee*, Washington dovette accettare una *stabilization* concordata con gli Alleati. Se nell'autunno 2002 al Quartiere Generale di Bruxelles i funzionari della NATO manifestavano chiaramente il loro senso di incertezza sul ruolo che Washington riservava all'organizzazione, nella primavera 2007 si poteva sentire l'affermazione che «la NATO interessa *nuovamente* agli Stati Uniti».<sup>69</sup> In un suo intervento l'assistente segretario di Stato americano agli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried ammise che «specialmente durante il primo mandato di Bush», «molti europei ritenevano che gli Stati Uniti non avessero sufficiente considerazione per la NATO come istituzione ... considerata ... come una scatola degli attrezzi». Egli non nega esplicitamente il fatto, ma invita ad analizzare i discorsi dell'amministrazione durante il secondo mandato, nei quali «il numero di volte che la "*coalition of the willing*" è menzionata cala quasi a zero. È tutta "NATO"»<sup>70</sup>.

Proprio nel pieno della crisi transatlantica si era poi assistito ad un importante sviluppo nell'istituzionalizzazione di rapporti più organici tra NATO ed UE, fondato sullo scambio di lettere, il 17 marzo 2003, tra il Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC, base del pacchetto di accordi denominato *Berlin Plus*<sup>71</sup>.

«Tutto quanto cerchiamo di ottenere nel mondo richiede che l'America e

---

<sup>67</sup> Cfr. sul sito web della NATO le pagine *NATO and the 2003 campaign against Iraq e NATO Iraq*.

<sup>68</sup> Sulla missione in Afghanistan nel quadro delle relazioni transatlantiche cfr. *infra*, cap. III, § 1.

<sup>69</sup> Affermazioni raccolte dall'Autore. Il «nuovamente» risale certamente a prima di quando la frase fu ascoltata.

<sup>70</sup> Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *NATO/Riga Summit Issues*, Roundtable With European Journalists Washington, 4-10-06, [www.state.gov/p/eur/rt/nato/c2771.htm](http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/c2771.htm). Per il valore che gli Stati Uniti danno alla NATO, cfr. *infra*, cap. II, § 1 e cap. III, § 2.

<sup>71</sup> Cfr. *infra*, cap. II, § 2.

l'Europa restino stretti partners»<sup>72</sup>, dichiarava nel febbraio 2005 il neo-segretario di Stato Condoleezza Rice ed alla fine dell'anno il vice-segretario di Stato americano agli affari politici Nicholas Burns, ex rappresentante permanente presso il Consiglio Atlantico, constatava già un miglioramento delle relazioni transatlantiche<sup>73</sup>.

Durante la campagna elettorale Sarkozy osservò che tra Francia e Stati Uniti «si può benissimo avere qualche disaccordo, ma occorre rammentarsi, nell'espressione di tali disaccordi, che siamo amici da molto tempo e per molto tempo»<sup>74</sup>. Eletto da poco, il presidente francese parlò di complementarità tra NATO ed UE, perché il mondo ha bisogno di entrambe<sup>75</sup>. Il governo Merkel ritornò al tradizionale equilibrio tra atlantismo ed europeismo, che era stato alterato, forse al di là delle reali intenzioni, dal suo predecessore<sup>76</sup>. La cancelliera tedesca ha abbandonato le posizioni sbilanciate in senso filo-russo di Schröder, sulle quali il successivo impiego alla *Gazprom* ha gettato una luce equivoca.

Nell'estate 2007 l'*Economist*<sup>77</sup> constatava che le relazioni transatlantiche forse non erano proprio «quasi perfette», come dichiarato dall'Alto rappresentante per la PESC Javier Solana Madariaga, ma erano certamente migliorate<sup>78</sup>.

A giudizio di diversi osservatori qualificati il secondo mandato di Bush (soprattutto la seconda parte) aveva segnato un «sostanziale» riavvicinamento tra le due sponde dell'Atlantico ed il suo successore, chiunque fosse, avrebbe raccolto «una politica atlantica solo da continuare»<sup>79</sup>: il «nuovo Presidente degli Stati Uniti ( ... contrariamente a quanto si poteva pensare, *non* raccoglie da George Bush un'eredità

---

<sup>72</sup> Cit. in Baylis-Roper, *The United States and Europe: ...*, cit., p. 115.

<sup>73</sup> R. N. Burns, *Remarks at the European Institute Annual Gala Dinner*, Washington, 15-12-05, [www.state.gov/p/us/rm/2005/](http://www.state.gov/p/us/rm/2005/).

<sup>74</sup> *Corriere della Sera*, 18-10-06. Eletto presidente, dirà che «quando si fa parte di una famiglia si può essere in disaccordo ma la famiglia è sempre quella».

<sup>75</sup> *Discorso del Presidente Nicolas Sarkozy in occasione dell'apertura della XV Conferenza degli Ambasciatori*, Palazzo dell'Eliseo, 27 agosto 2007, [www.ambafrance-it.org/article.php3?id\\_article=1693](http://www.ambafrance-it.org/article.php3?id_article=1693).

<sup>76</sup> Secondo il Generale Klaus Naumann, già Capo di Stato Maggiore della Difesa tedesco e Presidente del Comitato Militare della NATO, la cui opinione è condivisa da altri compatrioti, è indubbio che il governo Merkel «ha cambiato linea ... e che la NATO è ora la sua scelta preferita per affrontare questioni di sicurezza» (*Global NATO: Overdue or Overstretch?*, An international conference organised by the Security & Defence Agenda with the Konrad Adenauer Stiftung and HP, and with the support of NATO, Lockheed Martin, Raytheon and AGS Industries. Monday, 6 November 2006, Bibliothèque Solvay, Brussels, [www.securitydefenceagenda.org](http://www.securitydefenceagenda.org)).

<sup>77</sup> *Transatlantic tensions*, in *The Economist*, 4-7-07.

<sup>78</sup> Charles Kupchan, intervista al *Corriere della Sera*, 28-8-07, p. 13.

<sup>79</sup> S. Stefanini [Rappresentante Permanente d'Italia al Consiglio Atlantico], *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LXIII, n. 3, 2008, p. 409.

atlantico-europea in passivo)»<sup>80</sup>. Secondo un attento commentatore: «Non si tratta in realtà di ricostruire l'Alleanza. Ma solo di ristabilire una migliore comunicazione»<sup>81</sup>.

Certo l'ultima fase della politica di Bush non poteva cancellare del tutto gli effetti dello scontro del periodo precedente. Gli europei hanno atteso come una liberazione l'avvento di Obama, ma i problemi di fondo sul tappeto sono largamente gli stessi che avevano determinato la crisi precedente. Resta da vedere se basterà la presenza della nuova amministrazione (e di governi più "filo-atlantici" in Europa) a risolverli. Come si vedrà nei prossimi capitoli, il rischio potrebbe essere che, di fronte alla difficoltà di risolverli, la nuova presidenza americana ritenga inutile fare troppo sforzi per avere a fianco un'Europa la cui importanza geopolitica negli equilibri mondiali è, agli occhi di Washington, minore di prima e preferisca preservare una facciata di consenso, priva però di vera sostanza. In tal caso la NATO non sarebbe terreno di scontro, ma solo perché percepita dagli americani come poco rilevante.

---

<sup>80</sup> *Ibi*, p. 400.

<sup>81</sup> *The Scouting Report: 60th Anniversary NATO Summit Steven Pifer and Fred Barbash April 1, 2009*. Steven Pifer è un ex ambasciatore Americano in Ucraina.

## CAPITOLO II LA NATO DEL XXI SECOLO

### § 1 La guerra in Afghanistan

*«The security of the Duomo lies in Kabul»*

(Amm. Giampaolo Di Paola, Presidente del Comitato Militare della NATO)

*«[If] an alliance of the world's greatest democracies cannot summon  
the will to get the job done in a mission that we agree is morally just  
and vital to our security, then our citizens may begin to question ...  
the utility of the 60-year-old transatlantic security project itself»*

(Robert Gates, Segretario alla Difesa americano)

L'esito della missione militare in Afghanistan, di gran lunga la più importante mai intrapresa dalla NATO<sup>1</sup>, sarà determinante per il futuro dell'Alleanza: *failure is not an option*, proclamò l'allora segretario generale de Hoop Scheffer. Il ministro della Difesa britannico John Hutton ha ammonito: «Success in Afghanistan is fast emerging as the test of NATO's relevance in this new post-cold war age», altrimenti «NATO will risk being irrelevant, a talking shop where process is everything». Come ha osservato un rapporto del gennaio 2008, tra i cui autori figura l'ex SACEUR Generale James Jones, ora Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Obama, un fallimento in Afghanistan minerebbe le più ampie ambizioni “fuori area” della NATO e condurrebbe ad un ancor maggiore riluttanza da parte degli Stati Uniti a «rivolgersi all'Alleanza in caso di crisi»: «ciò potrebbe condurre ad un'Alleanza moribonda ... ridotta all'irrelevanza geopolitica ed alla marginalizzazione»<sup>2</sup>. «Per gli Stati Uniti e per il Canada ... l'Afghanistan è diventato ... il metro dell'utilità marginale dell'Alleanza»<sup>3</sup>. In altre parole «Afghanistan will be

---

<sup>1</sup> Per una lista dei caduti cfr. le tabelle in Appendice, pp. 136-37.

<sup>2</sup> Cit. in M. Webber, *NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan*, in *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, 2008.

<sup>3</sup> Stefanini, *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, cit., p. 406.

viewed in Washington as a litmus test of whether Europeans should be taken seriously as strategic partners»<sup>4</sup>.

Riguardo all'Afghanistan, il vertice di Riga del 2006, poco dopo che ISAF assunse il comando in tutte le zone del Paese<sup>5</sup>, prese due decisioni: l'assegnazione di 7.000 uomini in più a tale missione, portandone il totale di truppe impiegate a 43.250 di 40 Paesi, dei quali 26 membri della NATO<sup>6</sup>. Allo stesso tempo l'Alleanza iniziò a sviluppare il cosiddetto *comprehensive approach*, il cui principio fondamentale viene così enunciato: «NATO is seeking to improve its military support to stabilization and reconstruction in all phases of a conflict. This will involve exploiting the full range of existing and planned Alliance capabilities relevant to this broad activity. It will also require better coordination of NATO's military efforts in this field with those of its partners and other international and non-governmental organizations, which are the primary providers of essential civilian means to stabilization and reconstruction».

In altre parole gli aumenti di truppe sarebbero stati sterili se non accompagnati da una strategia di stabilizzazione e di afganizzazione del conflitto; è impossibile la ricostruzione del Paese senza garantire la sicurezza ed è utopistico ottenere la sicurezza senza promuovere ricostruzione. Occorre evitare che ISAF sia percepita come forza occupante ed ottenere il sostegno e la collaborazione della popolazione<sup>7</sup>; un ruolo crescente deve essere giocato dall'Esercito e dalle forze di polizia afgane, il SACEUR Generale John Craddock<sup>8</sup> espresse l'opinione che l'ideale sarebbe stato che le forze NATO «ripulissero» il territorio e quelle afgane ne mantenessero il controllo. Era anche necessario valorizzare maggiormente il ruolo delle ONG, come pure si cominciava a ritenere inevitabile, in un'ottica realistica, un qualche coinvolgimento nel processo di stabilizzazione delle frange più moderate e non legate ad Al-Qaeda del fronte guerrigliero. Nulla in realtà di nuovo: in tutte le operazioni di

---

<sup>4</sup> Daniel Korski of the European Council on Foreign Relations. Cfr., da ultimo, V. Morelli – P. Belkin, *NATO in Afghanistan. A Test of the Transatlantic Alliance*, Washington, DC, 23.1.2009.

<sup>5</sup> In precedenza la doppia struttura di comando rifletteva «la divisione dei compiti concordata tra gli USA, che avrebbero continuato a combattere i Talebani ed i resti della rete di Al-Qaida, e gli europei e gli altri che avrebbero fornito le forze di sicurezza necessarie alla stabilizzazione del Paese. La conseguenza fu che il commando ISAF non era mai completamente informato delle attività degli USA, il che portò a malintesi e talvolta a confusione» (K.-P. Klaiber, *The European Union in Afghanistan: Lessons Learned*, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 12, n. 1, Spring 2007, pp. 7-11).

<sup>6</sup> Per i dati aggiornati al settembre 2009 cfr. le tabelle in Appendice, pp. 138-39. Arabia Saudita e Giordania sono presenti in Afghanistan senza ufficializzarlo (informazioni da *briefing* NATO).

<sup>7</sup> Daniel Fried, Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, *Transatlantic Priorities...*, cit.

<sup>8</sup> All'inizio dell'estate 2009 il Generale Craddock è stato sostituito dall'Ammiraglio James G. Stavridis.

contro-guerriglia gli aspetti non militari sono sempre stati rilevanti. La novità era di prendere implicitamente atto che non si trattava di combattere gruppi limitati di terroristi, ma una vera e propria guerriglia<sup>9</sup>.

Al di là del consenso su questi principi generali, restavano approcci e sensibilità diverse tra europei ed americani, che mantengono anche la loro *Operazione Enduring Freedom* (OEF), separata da ISAF. Tra i Paesi europei della NATO alcuni combattevano più attivamente la guerriglia, mentre altri erano impegnati in aree allora più “tranquille” (nel 2008 il 72% degli incidenti è avvenuto nel 5% dei distretti afgani) ed avevano stabilito per le loro truppe regole d’ingaggio più restrittive, non coerenti con i concetti di solidarietà e condivisione dei rischi. Gli Stati Uniti ritenevano insufficiente l’impegno militare europeo in Afghanistan, appuntando la loro critica soprattutto sui *caveat* nazionali posti da diversi Paesi che limitavano le capacità operative della NATO: un rapporto dell’Assemblea Parlamentare della NATO ne identificò 62 dei quali 45 avevano un impatto negativo sulle operazioni di ISAF. Il segretario generale della NATO criticò i «*caveat* nazionali che limitano l’uso della forza e la flessibilità dei comandanti. Con la necessità di coprire l’intero spettro delle operazioni, dal combattimento al *peacekeeping*, gli Stati membri stanno mettendo dei *caveat* sul futuro della NATO»<sup>10</sup> ed insieme al Comando ISAF spinse per una maggiore flessibilità del mandato.

Un altro elemento di dissenso riguardava le tattiche impiegate, che provocano talvolta vittime civili. Alla osservazione di de Hoop Scheffer che «la guerra non è una scienza perfetta» e che i talebani usano i civili come scudi umani, l’allora ministro della difesa italiano Arturo Parisi rispose indirettamente che «se non si è capaci di prendere la mira, è meglio astenersi dallo sparare»<sup>11</sup>. Esponenti dell’amministrazione Bush hanno per altro fatto rilevare che «nessun Esercito ha mai combattuto con il

---

<sup>9</sup> Il senatore McCain ha affermato: «We went into Afghanistan to defeat al Qaeda, not to build a model state in the Hindu Kush. Similarly, in Afghanistan, if we focus on counterterrorism to the exclusion of counterinsurgency, we will only ensure that we successfully execute neither. Simply put, we cannot achieve our counterterrorism goals in Afghanistan without counterinsurgency, and we cannot achieve our counterinsurgency goals without development and good governance» (*Winning the War in Afghanistan*, discorso all’*American Enterprise Institute*, 25-2-09, [smallwarsjournal.com/blog/2009/.../john-mccain-winning-the-war-in/](http://smallwarsjournal.com/blog/2009/.../john-mccain-winning-the-war-in/)).

<sup>10</sup> *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, cit.

<sup>11</sup> R. Stanglini, *Afghanistan: in cerca di una strategia*, in *Tecnologia & Difesa*, n. 39, agosto-settembre 2007, p. 3.

*restraint* degli USA e dei suoi alleati della NATO»<sup>12</sup> e che l'80% dei morti civili è causato dai talebani. Le perdite civili nel 2008 in Afghanistan sono state peraltro 16 volte inferiori a quelle in Iraq nel 2006 (prima del *surge*), pur con un numero minore di abitanti e comunque nel giugno 2009 il Generale americano Stanley McChrystal, comandante di ISAF, avrebbe ordinato di assicurarsi che non vi siano civili intorno ai bersagli prima di attaccarli<sup>13</sup>.

Lo stereotipo degli europei figli di Venere e degli americani figli di Marte trova una certa conferma nei sondaggi dello scorso anno: il 58% degli europei concorda che tutti i Paesi della NATO dovrebbero condividere il costo finanziario delle operazioni militari dell'Alleanza; tuttavia mentre il 73% degli europei (ed il 79% degli americani) condivide l'impegno della NATO nel garantire la sicurezza per i progetti di ricostruzione economica, il 76% (il 68% degli americani) approva l'assistenza all'addestramento dell'Esercito e della Polizia afgani, il 70% (il 76% degli americani) la lotta alla produzione di droga, solo il 43% degli europei approva le operazioni di combattimento contro i talebani. Significativamente il più alto indice di approvazione per queste ultime si ritrova nei Paesi che si sono più impegnati in esse: 69% in Olanda e 64% nel Regno Unito, mentre negli Stati Uniti, la percentuale sale al 76%. Più recentemente però risulterebbero percentuali crescenti di americani contrari all'impegno in Afghanistan: ad agosto il 50% convinto che non valga la pena combattere in quel Paese, a settembre il 58% contrario alla guerra e solo il 39% favorevole<sup>14</sup>. Infine, secondo l'ultimo rapporto *Transatlantic Trends*, pubblicato a settembre 2009, il 77% dei cittadini membri della UE e della Turchia è contrario ad inviare più truppe in Afghanistan (solo il 19% è favorevole), mentre il 55% è favorevole ad aiuti economici (contrario il 40%)<sup>15</sup>.

Osserva il Deputy Assistant Secretary General, Communication Coordination della NATO che «when NATO took over responsibility of the ISAF operation in 2003, political leaderships in many European countries communicated only vaguely about the objective and nature of the operation. In Germany, Great Britain and many other countries, the ISAF mission was primarily introduced to the public as a reconstruction

---

<sup>12</sup> B. West (già assistente segretario alla Difesa), *How We'll Win in Afghanistan*, 30-7-09, *The Wall Street Journal-Europe*, p. 15.

<sup>13</sup> Cfr. *The Wall Street Journal Europe*, 9-9-09, p. 10.

<sup>14</sup> Sondaggio ABC/*Washington Post*, cit. in *The Wall Street Journal-Europe*, 24-8-09, p. 12; *Corriere della Sera*, 23-9-09, p. 21.

<sup>15</sup> Cfr. Il diagramma in appendice, p.

and democracy-building effort, and the notion of combat operations was carefully avoided»<sup>16</sup>. Gli stessi funzionari della NATO si preoccupavano di sottolineare che il mandato di ISAF non era di «combattere I talebani», ma di ricostruire il Paese.

Emblematica della posizione di molti Paesi europei era la dichiarazione del presidente Sarkozy che un maggiore impegno francese «dipende dal ruolo ... il ruolo che dobbiamo svolgere in Afghanistan è di contribuire alla costruzione di uno Stato afgano indipendente ed unito, che possa vivere in pace, e quindi preferirei rafforzare le nostre squadre di istruttori, di funzionari, piuttosto che propriamente i combattenti»<sup>17</sup>. Una divisione dei compiti ventilata era che la UE ricostruisse le maggiori città afgane mentre la NATO garantiva la sicurezza interna e gli Stati Uniti quella in provincia<sup>18</sup>.

«Per gli europei l'impegno in Afghanistan ha incontrato un limite nella tiepidezza delle opinioni pubbliche. – osserva il rappresentante permanente d'Italia al Consiglio Atlantico<sup>19</sup> – In generale non c'è opposizione come per l'Iraq, ma scarsa convinzione, poca se non minima tolleranza per le perdite (con qualche eccezione, come la Gran Bretagna), forte preoccupazione per le vittime civili, quest'ultima accompagnata da una sorta di sudditanza psicologica nei confronti della propaganda talebana che non ha scrupoli né nel provocarle né nello strumentalizzarle. Dato che questi sentimenti del pubblico non possono essere ignorati, finiscono con l'allentare la solidarietà alleata». Sono situazioni non completamente nuove, già vissute durante le guerre coloniali, ma che oggi si aggravano, a causa dell'evoluzione in Occidente del modo di pensare riguardo alla liceità dell'uso della forza militare e del controllo che sull'operato dei militari esercitano anche varie organizzazioni internazionali ed ONG.

Emergono le diverse sensibilità delle opinioni pubbliche nazionali e gli aspetti politici particolarmente delicati in alcuni Paesi, come Germania ed Italia, nei quali vi sono vincoli di natura costituzionale e di cultura politica all'impiego delle Forze Armate, che possono essere superati solo rompendo certi tabù del politicamente corretto. Da questo punto di vista sono state particolarmente opportune le prese di

---

<sup>16</sup> RESEARCH PAPER *Reinventing NATO's Public Diplomacy* by Stefanie BABST, Nato Defense College.

<sup>17</sup> *Interview de M. Nicolas SARKOZY, Président de la République, accordée au New York Times, 24-9-07*, [http://www.ambafrance-dz.org/article.php3?id\\_article=1648](http://www.ambafrance-dz.org/article.php3?id_article=1648).

<sup>18</sup> *Deep roots, new branches, Nato Review*, 2009, P. 18. D. Korski, *Keeping in shape*, in *NATO at 60*, propone una Gendarmeria Europea.

<sup>19</sup> Stefanini, *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, cit., p. 406.

posizione<sup>20</sup>, nell'agosto 2009, del ministro della Difesa italiano Ignazio La Russa, condivise dal ministro degli esteri Franco Frattini ed anche da esponenti dell'opposizione, per chiarire all'opinione pubblica (nei limiti in cui essa, soprattutto a cavallo di ferragosto, è seriamente attenta a questi temi) che in Afghanistan è in corso una vera "guerra" per affrontare la quale con il minor numero di perdite possibile occorre sia la rimozione dei residui *caveat* all'impiego dell'uso della forza sia l'uso di un codice militare che non sia quello di pace. Secondo La Russa, il suo predecessore Arturo Parisi «doveva necessariamente mantenere un tasso di ambiguità. Altrimenti la sinistra radicale del suo governo insorgeva»<sup>21</sup>.

L'enfasi sul *comprehensive approach* (espressione molto di moda) rischia di essere un modo per non affrontare un punto centrale: in Afghanistan è in corso una "guerra" ed occorrono più truppe. Tra l'altro l'impiego di più truppe, e in maniera più "aggressiva", consentirebbe di ricorrere meno agli attacchi aerei, diminuendo così le vittime civili. È stato osservato, a titolo di paragone esemplificativo e non come proposta realistica, che se la NATO impiegasse oggi in Afghanistan un numero di militari rapportato alla popolazione del Paese uguale a quello dispiegato in Bosnia nel 1995, dovrebbe schierarne 400mila e che con la stessa proporzione di forze presenti oggi in Kosovo (17mila) dovrebbe averne 270mila. Un paragone con l'Iraq porta ad osservare che al culmine del *surge* in Iraq, gli Stati Uniti impiegavano 22 brigate per più di 160mila militari, quasi tre volte quelli presenti in Afghanistan.

Ancora nel dicembre 2007, in un'audizione al Congresso, l'Amm. Mike Mullen, Presidente dei JCS, dichiarava: «Al momento dal punto di vista militare il nostro focus principale nella regione e nel mondo è giustamente e fermamente in Iraq. È semplicemente una questione di risorse, di capacità. In Afghanistan facciamo ciò che possiamo. In Iraq facciamo ciò che dobbiamo»<sup>22</sup>. In quella fase l'amministrazione Bush stava attuando in Iraq il *surge* proposto dal Gen. David Petraeus, che avrebbe raddrizzato considerevolmente la situazione in tale Paese. Non potendo aumentare il numero dei loro stessi militari, gli americani, più che chiedere agli europei di inviare altre truppe insistettero perché quelle sul terreno si impegnassero maggiormente nei

---

<sup>20</sup> L. Cremonesi, *Quei Lince fermi, sequestrati dai pm*, in *Corriere della Sera*, 9-9-09, p. 15, M. Caprara, *Frattini: basta ipocrisie sulla missione afghana*, in *Corriere della Sera*, 11-8-09, pp. 1 e 9

<sup>21</sup> *Corriere della Sera*, 21-9-09, p.

<sup>22</sup> Cit. in S. G. Jones, *In the Graveyard of Empires*, Norton 2009, in *The Wall Street Journal-Europe*, 14-7-09, p. 12.

combattimenti. Il ministro della difesa Robert Gates osservò che «the failure of ‘many allies’ to share the burden of ISAF combat operations threatened the entire mission and that NATO as a whole was still incapable of properly organising counter-insurgency operations» In un’ulteriore dichiarazione osservò che «[i]f an alliance of the world’s greatest democracies cannot summon the will to get the job done in a mission that we agree is morally just and vital to our security, then our citizens may begin to question ... the utility of the 60-year-old transatlantic security project itself». NATO, Gates suggested, risked becoming a ‘two-tier’ alliance in which some are «willing to fight and die ... and others ... are not». This, he continued, «puts a cloud over the future of the alliance»<sup>23</sup>.

La nuova amministrazione Obama, in coerenza con le premesse elettorali, ma soprattutto grazie al miglioramento della situazione in Iraq ed a causa del peggioramento di quella in Afghanistan, ha deciso di attuare in un certo senso un *surge* anche in questo Paese, anche in vista delle elezioni presidenziali dell’agosto 2009, dando preminenza alla «guerra per necessità» in Afghanistan rispetto alla deprecata «guerra per scelta» in Iraq. Il 17 febbraio 2009 il Presidente Obama ordinò l’invio in Afghanistan di altri 21.000 militari, portando il totale degli americani a 68.000. Pochi giorni dopo, in viaggio verso il vertice ministeriale NATO di Cracovia, Gates, che nella nuova amministrazione ha conservato l’incarico di ministro della difesa, rinnovò agli alleati la richiesta «to provide even a short term plus up in the forces to provide with security in the pre-election period», e commentò che «frankly the response so far has been disappointing»<sup>24</sup>. Più tardi Gates ribadì che gli Stati Uniti si aspettavano «significant new commitments at the NATO summit»<sup>25</sup>.

In realtà in termini di truppe gli europei hanno offerto poco: circa 5.000 militari, dei quali 3.000 schierati solo temporaneamente per le elezioni ed altri 1.400-2.000 come istruttori dell’Esercito e della Polizia afgani. Tuttavia, l’amministrazione Obama per il momento, sembra aver scelto la strada di non turbare la “luna di miele” con gli europei. Consapevole dei vincoli politici di alcuni alleati europei come la Germania (a

---

<sup>23</sup> *The Guardian*, 17 January 2008, (cited in Senlis, *Afghanistan 2007*, 12, *Financial Times*, 7 February 2008).

<sup>24</sup> R. Gates cit. in J. Knock – O. Farry, *U.S. Administration Wants More Troops from NATO Allies*, France 24, February 19, 2009, <http://www.france24.com/en/20090218-obama-approves-deployment-17000-extra-troops-afghanistan> (accessed February 24, 2009).

<sup>25</sup> R. Gates cit. in J. Garamone, *NATO Ministers Announce More Aid to Afghanistan, Prep for April Summit*, February 20, 2009, <http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=53171> (accessed February 24, 2009).

sua volta alla vigilia di elezioni politiche)<sup>26</sup>, la nuova amministrazione «sembra intenzionata ad adottare un approccio più inclusivo e a fare meno distinzioni fra Alleati, sollecitando piuttosto ciascuno a contribuire, al massimo, con le modalità e con i mezzi più congeniali»<sup>27</sup>. Secondo questa interpretazione, l'amministrazione americana avrebbe fatto buon viso a cattivo gioco, decidendo di non insistere o recriminare, preferendo sottolineare il consenso sul *comprehensive approach* ed invitando semmai gli europei ad impegnarsi maggiormente negli aspetti non strettamente operativi della guerra in Afghanistan: sviluppo, addestramento delle forze di polizia, lotta alla coltivazione di oppio (sulla quale peraltro europei ed americani hanno visioni diverse) finanziamento ed addestramento dell'Esercito afgano. Un approccio condiviso dal Sen. John McCain, ex sfidante repubblicano di Obama<sup>28</sup>.

La questione è stata posta apertamente sia al segretario di Stato Clinton che al presidente Obama nella conferenza stampa in occasione del vertice di aprile, ottenendo comprensibili risposte "diplomatiche"<sup>29</sup>: «Q[uestion] On Afghanistan, is it your thinking, perhaps, that additional troops in any substantial numbers wouldn't be forthcoming if you did ask, and therefore, maybe this shift to seeking trainers and civilian help and the like? Secretary Clinton: No, not at all. I think that there has been a shift in strategy. We understand the imperative of helping to train and stand up the Afghan National Army and the police force. That's why we're emphasizing training. That's why the President specifically mentioned sending 4,000 additional trainers». «Q[uestion] I'm wondering if you can say that you got what you asked for here and also in London, because you didn't ask for everything you wanted -- and what I mean by that is you didn't get a lot more combat troops here, and you didn't get direct

---

<sup>26</sup> Cfr. *In Afghanistan, Germany is the Weakest Link*, in *The Wall Street Journal Europe*, 10-9-09, p. 13.

<sup>27</sup> Documento riservato in possesso dell'Autore..

<sup>28</sup> «Our diplomacy with NATO allies has led to frustration on both sides of the Atlantic in recent years. The U.S. has increased the number of troops it contributes to the fight, asked the allies to match our efforts, and grown frustrated with some allies' refusal to do so. In Europe, our allies complain their contributions have gone unappreciated, and that haranguing from Washington only makes the war less popular at home. While I believe the United States should continue to encourage European troop contributions and press for the reduction of caveats on their use, I also believe we should move away from stressing what Washington wants Europe to give, and more toward encouraging what Europe is prepared to contribute. ... In many areas, non-combat related contributions--from police training to a trust fund for the Afghan National Army--will be as critical to long-term success as more European troops on the ground», discorso all'*American Enterprise Institute*, cit.

<sup>29</sup> *Documents and Texts from the White House 03 April 2009 Press Briefing By Secretary Of State Hillary Clinton And National Security Advisor General Jim Jones On The Nato Summit Via Conference Call April 2, 2009:45 P.M. (Local)*

government stimulus there]<sup>30</sup>. Obama: «That was at a summit that was designed to discuss strategy as opposed to attract pledges». «Q[uestion] I'm wondering if at any time in the course of the meeting or before, you asked for a commitment from NATO for combat troops in a war stance like the ones already there and the thousands of others that you're ordering. President Obama: Well, as I said, this was not a pledging conference. All the NATO allies have troops on the ground who are in harm's way. Our ISAF partners have troops on the ground in harm's way. And so the whole point of the strategy was to get beyond this notion that somehow there is one kind of troop and one kind of way of accomplishing our mission in Afghanistan. The trainers that we're sending in are not -- are no less important than those who are in the south in direct combat with the Taliban -- because if we can't achieve these other goals, then we will put more and more of a burden -- an unsustainable burden -- on those troops that are conducting direct combat operations. So the answer is, number one, all these allies have combat troops on the ground. Number two, part of our strategy is to make sure that we've got a much more comprehensive approach».

«The Afghan war, - ha commentato il *New York Times*<sup>31</sup> - too, remained a dividing line for alliance leaders. Despite a glowing reception and widespread praise for Mr. Obama's style and aims, his calls for a more lasting European troop increase for Afghanistan were politely brushed aside, as they had been in negotiations leading up to the meeting». Secondo un attento commentatore: «Washington seems to be pretty modest in expectations for more troops from Allies; it's made clear it would also welcome reconstruction assistance, police training, etc for Afghanistan. ... Washington would like to regularize the rules by which NATO forces operate, but is grateful for their presence. ... It would be better for the Alliance if troops were deployed with no strings attached regarding where they operate or their rules of engagement. But my sense is that the U.S. military is still happy to have them -- if the German military were not in the north, for example, that would be an additional burden for the U.S.»<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> April 4, 2009, NEWS CONFERENCE BY PRESIDENT OBAMA, Palaiz (sic) de la Musique et Des Congres, Strasbourg, France

<sup>31</sup> S. Erlanger-H. Cooper, Europeans Offer Few New Troops for Afghanistan, in *The New York Times*, 4-4-09.

<sup>32</sup> *The Scouting Report: 60th Anniversary NATO Summit Steven Pifer and Fred Barbash*, April 1, 2009. Steven Pifer è ex ambasciatore Americano in Ucraina.

Un altro osservatore ha aggiunto ulteriori elementi di spiegazione: «The U.S. decision not to ask for European troops was not simply about the probability that they would be difficult to get and that that might create problems at the NATO Summit. There was also a great deal of resistance within the American government, particularly within the American military, to asking for more European troops. There was a great deal of frustration on the ground in Afghanistan with the performance of Europeans and the performance of NATO. Some of this dates to the problems that were had as far back as Kosovo, but it's certainly been exacerbated in Afghanistan. There is a perception of poor performance of many of the key allies, of severe political restrictions, troops constantly coming back to their capital for essentially tactical decisions, and an extremely unwieldy command structure in Afghanistan. There are a lot -- a lot of generals in Afghanistan. I'm not quite clear why we need so many»<sup>33</sup>.

Il comportamento degli europei è soggetto a critiche americane anche da altri punti di vista<sup>34</sup>. Uno dei nuovi elementi della strategia di Washington è di considerare il problema dell'Afghanistan strettamente legato al Pakistan (AFPAK). Intervenendo alla NATO a marzo il vice presidente Biden disse: «We need to look at Afghanistan and Pakistan together, because success in one requires progress in the other; the imperative of a comprehensive approach with a strong civilian and diplomatic effort is necessary because we know there is no purely military solution to either Afghanistan or Pakistan. In each of these areas, NATO and its member countries play a critical role. So does the European Union»<sup>35</sup>. Tuttavia né l'UE né alcuno Stato europeo, a parte la Gran Bretagna, ha accettato di impegnarsi in tale Paese né concorda con un'estensione del mandato di ISAF affinché tenga conto anche di esso.

Per quanto gli europei siano stati molto più rapidi degli americani nel comprendere la necessità del *comprehensive approach*, sempre secondo osservatori americani «they have, in fact, implemented it much less well, and the U.S. capability for implementing it particularly in Afghanistan now greatly exceeds the Europeans. The Europeans have been, I think, very good on the theory of comprehensive approach, but not so good on the practice. They have been very bad at integrating

---

<sup>33</sup> The Brookings Institution, *Tackling Nato's Challenges*, Washington, 20-3-09.

<sup>34</sup> *Ibi.*

<sup>35</sup> March 10, 2009 OPENING REMARKS BY THE VICE PRESIDENT TO THE NORTH ATLANTIC COUNCIL NATO Headquarters Brussels, Belgium e March 10, 2009 e *Remarks by Vice President Biden at Press Conference with NATO Secretary General*, NATO Headquarters Brussels, Belgium

the civilian and military tools, I think in part because there is such a firm division. ... but in fact the very premise of the comprehensive approach is that there can be no such division». Si cita l'esempio della missione dell'UE per addestrare la polizia afgana, che conta solo 180 istruttori sui 400 autorizzati, mentre secondo le stime americane ne occorrerebbero 1.500. «The French have been trying to supplement this with resort to the European gendarme force but in fact have been encountering a lot of resistance within Europe to doing that».

Gli europei sono anche accusati di non mantenuto, anche per ragioni burocratiche, alle loro promesse di aiuti finanziari, che sono fondamentali anche per l'afganizzazione della guerra: «For many poor Afghans, the choice between supporting the Afghan government and joining the Taliban has nothing to do with ideology, but is simply a matter of who will better help make ends meet ... many Afghan soldiers are still paid only around \$100 per month, while admittedly imprecise reporting suggests that the Taliban pays many of its fighters around \$300 per month. (This can be compared with costs for each NATO soldier in Afghanistan of around \$4,000 per month.) At these rates, the monthly pay for all 57,000 members of the ANA could be doubled for \$5.7 million – roughly the cost of six of the Tomahawk cruise missiles we used to overthrow the Taliban in 2001. Tripling their pay would come to some \$137 million per year, a fraction of the \$1.5 billion annual NATO budget for Afghan operations or the more than \$15 billion in financial assistance we have provided since 2002».

Il Senatore Mc Cain ha in particolare sottolineato la necessità di ampliare l'Esercito afgano: «The Afghan army ... is too small--it currently stands at 68,000--and, even with the increase in projected end strength to 134,000, it will remain too small. For years, the Afghans have been telling us they need a bigger army, and they are right. After all, their country is more populous and significantly larger than Iraq. At a minimum, we need to more than double the current size of the Afghan army to 160,000 troops, and consider enlarging it to 200,000»<sup>36</sup>.

Un'altra lacuna è costituita dal sistema giudiziario. Le forze della NATO non sono autorizzate a trattenere combattenti nemici per più di 96 ore, dopo di che devono consegnarli alle autorità afgane. Alcune forze americane hanno maggiore

---

<sup>36</sup> Discorso cit. Egli ha anche aggiunto «We have tried to win this war without enough troops, without sufficient economic aid, without effective coordination, and without a clear strategy».

libertà, ma trattengono un numero di detenuti assai inferiore a quello trattenuto in Iraq nel momento culminante del *surge*. I guerriglieri presi prigionieri dall'Esercito afgano sono spesso rilasciati dai magistrati.

Il risultato dell'insufficiente impegno europeo sarebbe «a creeping Americanization of this war»<sup>37</sup>, che si accentuerebbe ulteriormente se, come pare, il Comandante Americano in Afghanistan, Generale McChrystal, chiedesse ed ottenesse altri 45.000 militari. Poiché «authority will clearly follow resources», ciò porterebbe Washington a richiedere una maggiore unità<sup>38</sup> e rapidità di comando, eliminando completamente I caveat nazionali<sup>39</sup>: «The general view among the Americans is that European troops can be 28 conceivably be useful but if they have these restrictions, then they're not and we'd rather not have them at all. and the real issue is whether NATO can be useful as a sort of standing interoperable alliance, which has always been its major claim, to utility». Ad esempio, il ministro della Difesa italiano ha ammesso che «le regole d'ingaggio sono già al massimo consentito dalla nostra Costituzione, in pratica I nostri soldati possono fare tutto, tranne che compiere bombardamenti e sferrare attacchi per primi»<sup>40</sup>, il che non appare una limitazione insignificante. C'è da sperare non sia sempre osservata ... All'inizio del 2009 il governo di Berlino ha autorizzato le forze tedesche ad aprire il fuoco anche prima di essere attaccate<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Le cifre sono in tal senso eloquenti: a fronte di un sostanziale aumento dell'impegno americano, con l'aggiunta di 21.000 uomini (17.000 soldati più 4.000 istruttori) ai 38.000 già sul terreno, lo sforzo europeo si limita a 5.000 uomini (a fronte dei circa 20.0000 già impegnati) su base temporanea in vista delle elezioni di agosto. Se in termini strategici questo comporta una decisa americanizzazione della missione NATO, dal punto di vista politico non si può non rilevare lo scarso sostegno accordato dai partner europei alla strategia Usa.

<sup>38</sup> «Efforts to develop a countrywide strategy will no doubt be hampered by the confused and often counterproductive NATO command structure. A big part of the problem is that, unlike American headquarters staff members who train together for a year before deploying into a combat zone, NATO staff members from many nations come together for the first time just a few weeks before heading out to Afghanistan. And most of them rotate out after six months; a lack of continuity means a lack of cohesion. A NATO officer even admitted to us that his headquarters is "partially dysfunctional." American and allied officers are trying to work around such obstacles, and should be aided by the recent creation of a United States Forces-Afghanistan headquarters in Kabul to coordinate with NATO. Still, more needs to be done to develop a comprehensive counterinsurgency plan, even if that risks alienating some of the 41 coalition countries» ARTICLES & COMMENTARY, *How to Surge the Taliban*, By Frederick W. Kagan, Kimberly Kagan, Max Boot, *The New York Times*, March 13, 2009

<sup>39</sup> Per un'analisi dell'effetto perverso dei caveat nazionali cfr. *Rules of Engagement*, in *The Wall Street Journal Europe*, 2-9-09, p. 13. I difensori dei caveat fanno notare che senza di essi sarebbe stato impossibile ottenere contributi di truppe da molti Paesi.

<sup>40</sup> *Corriere della Sera*, 21-9-09, p.

<sup>41</sup> Cfr. *The Wall Street Journal Europe*, 9-9-09, p. 10.

Di qui al prossimo vertice NATO del 2010 la questione centrale per gli americani sarà quindi la verifica dell'utilità della NATO, alla luce della *performance* degli europei in Afghanistan. Sostanzialmente Obama ha mandato un preciso segnale agli europei: «we've reshaped our policy. It's no longer just military. It's going to have a big civilian reconstruction, diplomatic component. We want to partner with Europe on all of that. But he said there is a military component, and Europe cannot expect the United States to shoulder that alone». «What's at stake now is not just our own security. It is the very idea that free nations can come together on behalf of our common security. That was the founding cause of NATO six decades ago»<sup>42</sup>.

Obama ha l'appoggio di conservatori e liberali sul punto che gli alleati europei vanno convinti che la NATO è in guerra e quindi ogni Stato membro deve comportarsi di conseguenza, aumentando il suo contributo economico e militare. Dal fatto che «the war is once again mostly an American show», gli ambienti conservatori (o neo-conservatori) traggono anche la conclusione che si andrebbe verso un'accentuazione della «divaricazione di ISAF» tra «in the north there is a coalition of peacekeepers organized around German forces» e la «coalition of the war-fighting forces; U.S. troops in the east, and British, Canadians, Danish and Dutch forces in the south»<sup>43</sup>. «What will be the role of America's NATO allies in Afghanistan? It is one thing to reinforce the British, Danes, Canadians and Dutch, who have been fighting for several years. Finding a "soft landing" for the trans-Atlantic alliance while preserving the coalition of the willing in Afghanistan will be tricky. The temptation for many in Europe will be to let America do it; the Dutch have had enough, and Canada's combat mandate expires in 2011 and may not be renewed. The Americanization of the Afghan war is a key to victory, but victory in Afghanistan is a single campaign in the long war. To achieve a larger success, the United States needs to preserve the coalition of the willing--willing to fight a war of choice because they know how important it is for America to win».

---

<sup>42</sup> *Obama Promotes Afghanistan Strategy to NATO Allies*, [www.pbs.org/newshour/bb/.../jan.../nato\\_04-03.html](http://www.pbs.org/newshour/bb/.../jan.../nato_04-03.html)

<sup>43</sup> *Coalition Still Critical as America Escalates Afghan War* By Thomas Donnelly *Thomas Donnelly is a resident fellow at AEI*, in Washington Examiner Tuesday, June 16, 2009

Si può concludere con le osservazioni di Brzezinski<sup>44</sup>: per il quale non ci possono essere «caveats regarding military participation or evasions regarding badly needed financial assistance for Afghanistan and Pakistan. The commitment of troops and money cannot be overwhelmingly a U.S. responsibility ... The actual (not just pledged) contribution of each ally to the needed military, social, and financial effort should be regularly publicized and jointly reviewed. Otherwise, Article 5 will progressively lose its meaning».

«Theoretically, - prosegue l'ex Consigliere per la sicurezza nazionale di Carter - it is of course possible that NATO at some point will conclude (and some of its members privately talk as if they have already done so) that the effort in Afghanistan is not worth the cost. Individual allies could quietly withdraw, salving their consciences by urging that NATO issue a grave warning of its collective intent to strike back from a distance if al Qaeda uses either Afghanistan or Pakistan as a base for launching new attacks against targets in North America or Europe<sup>45</sup>. However, a NATO pullout, even if not formally declared, would be viewed worldwide as a repetition of the earlier Soviet defeat in Afghanistan. It would almost certainly prompt bitter transatlantic recriminations, would undermine NATO's credibility, and could allow Taliban extremists in Afghanistan and Pakistan to gain control over more than 200 million people and a nuclear arsenal».

## **§ 2. Il rapporto tra NATO ed Unione Europea**

*«Il Segretario Generale non era colpito favorevolmente dalla situazione tra NATO ed UE, che soffriva "di sottosviluppo piuttosto che di sopraestensione" ...*

*La duplicazione di sforzi (tra le due organizzazioni) deve finire; esse*

---

<sup>44</sup> *An Agenda for NATO Toward a Global Security Web*, in *Foreign Affairs*, September/October 2009.

<sup>45</sup> «There are many who claim that a large-scale commitment isn't necessary. Some say we have no interest in making Afghanistan a functioning state--all that matters is preventing Al Qaeda from re-establishing safe havens, and we can do that by killing terrorist leaders with precision air strikes or covert raids. The key question for those who advocate pulling back is this: Where will we get the intelligence to direct the raids? If we have few troops on the ground, we will have to rely on intercepted communications. But seven years into the fight, the terrorists have learned a thing or two about keeping their communications secret. The only way to get the intelligence we need is from the residents, and they won't provide it unless our troops stay in their villages to provide protection from Taliban retribution» (*Coalition still critical ...*, cit.).

erano “impegnate nel campo della sicurezza, non in un concorso di bellezza”»

[Jaap de Hoop Schaeffer, ex Segretario Generale della NATO]

«*We also urgently need a breakthrough in the NATO-European Union partnership. There is considerable overlap in NATO and EU membership, and we also share the same values and the fundamental aim to provide freedom and security to our populations. And so a closer NATO-EU partnership is logical, desirable and – quite frankly – long overdue*»

(Claudio Bisogniero, Segretario Generale Delegato della NATO<sup>46</sup>)

La questione dei rapporti diretti tra NATO ed UE è recente, ma il problema dell'equilibrio delle relazioni tra gli Stati Uniti ed i loro alleati europei è invece vecchio quanto l'Alleanza Atlantica. Durante la Guerra Fredda, esso compariva periodicamente nella forma dell'esortazione di Washington al *burden sharing*, ossia l'invito agli europei a fare di più per la loro propria difesa. L'invito mancava però di motivazioni imperative, poiché da una lato l'arsenale atomico degli Stati Uniti rendeva irrilevante ogni aspirazione al ri-equilibrio, dall'altro la difesa dell'Europa occidentale non era un favore che Washington faceva agli europei bensì un suo preciso interesse nazionale<sup>47</sup>.

Durante la Guerra Fredda l'unica organizzazione europea competente in materia di sicurezza, la Unione Europea Occidentale (UEO), aveva un *casus foederis* che impegnava più automaticamente del Patto Atlantico tutti gli Stati membri ad un intervento militare in caso di aggressione ad uno di essi ed un obbligo alla consultazione in caso di minacce “fuori area” più stringente: «Su richiesta di una qualsiasi delle Alte Parti contraenti il Consiglio sarà immediatamente convocato allo scopo di permettere alle Alte Parti contraenti di consultarsi a proposito di qualunque situazione che possa costituire una minaccia alla pace, in qualsiasi zona tale minaccia possa presentarsi».

---

<sup>46</sup> Intervento al Convegno *Sessant'anni di Alleanza Atlantica fra continuità e trasformazione*, Università Cattolica del Sacro Cuore, 12-13 marzo 2009.

<sup>47</sup> Cfr. *supra*, cap. I, § 1.

La dichiarazione di Roma del 1984, che segnò l'inizio della riattivazione dell'UEO, ne riaffermò l'impegno in tutte le questioni di difesa e di sicurezza, relative sia ai rapporti Est-Ovest, sia alle «implicazioni per l'Europa di situazioni di crisi in altre parti del mondo». Nella *Piattaforma sugli interessi europei in materia di sicurezza*, approvata all'Aja il 26 ottobre 1987, venne espresso l'impegno a contribuire in modo più efficace alla difesa comune dell'Occidente, nonché a concertare le politiche degli Stati membri relative alle «crisi extraeuropee, per quanto esse possano essere attinenti ai loro interessi di sicurezza». Sette anni prima della NATO, la UEO intervenne "fuori area". Nel 1987-88 l'UEO attuò la missione *Cleansweep* per il dragaggio delle mine nel Golfo Persico durante la guerra Iran-Iraq, seguita poi dal più rilevante impegno nell'embargo navale contro l'Iraq, dopo l'invasione del Kuwait, che vide le marine dei paesi UEO sostenere il 71% dello sforzo globale, dalla partecipazione all'operazione *Desert Storm* e dalla successiva opera di sminamento<sup>48</sup>.

Dopo un dibattito durato per tutti gli anni '90, che non può essere qui ricostruito<sup>49</sup>, a seguito del processo avviato al vertice franco-britannico di Saint-Malo del 3-4 dicembre 1998, pochi giorni dopo la prima riunione in assoluto dei ministri della difesa dell'UE, fu deciso che quest'ultima si sarebbe dotata direttamente di una politica di sicurezza e difesa e che la UEO, pur non dissolta, dovesse scomparire dalla scena, dopo un'esistenza vissuta all'ombra della NATO. Tale scelta appare oggi incauta, poiché venne accantonata un'organizzazione europea con precisi compiti militari, compatta e composta da Paesi tutti membri anche della NATO, demandando i compiti nel campo della difesa all'UE, che per molti versi appare ancora incapace di assumere rilevanti impegni in tale campo.

Alla svolta del XXI secolo, vi fu un'accelerazione del processo di costruzione di un'autonoma capacità militare dell'UE, che iniziò ad elaborare una propria *European Security and Defence Policy* (ESDP), in italiano *Politica Europea di Sicurezza e Difesa* (PESD). Fino a quel momento i tentativi di costruzione dell'Europa della difesa si erano avuti con la *European Security and Defence Identity* (ESDI) in seno alla NATO; ora gli europei mostravano di nutrire ambizioni maggiori, utilizzando il termine *policy* e non più *identity* e dando vita ad un progetto interamente europeo in

---

<sup>48</sup> Cfr. N. Gnesotto-J. Roper (a cura di), *Western Europe and the Gulf*, Parigi, 1992.

<sup>49</sup> Si veda de Leonardis, *Europa-Stati Uniti ...*, cit., cap. III.

collaborazione con la NATO e non più solo ad un'aggregazione interna a quest'ultima. L'UE decise di dotarsi di una propria forza militare d'intervento, la *European Rapid Reaction Force* (ERRF)<sup>50</sup> e di propri organi militari per la gestione delle crisi: un Comitato Politico e di Sicurezza (COPS), un Comitato Militare (CMUE), composto da delegati dei capi di Stato Maggiore della difesa, uno Stato Maggiore Militare (SMUE), un Istituto dell'Unione Europea per gli studi sulla sicurezza (ISS), incorporando il precedente analogo Istituto della UEO, ed un Centro satellitare (CSUE).

La NATO accolse alquanto freddamente tali decisioni. Gli Stati Uniti non incoraggiavano un legame militare tra la NATO e l'UE, temendo l'automatico coinvolgimento dell'Alleanza nel caso in cui l'Europa si fosse impegnata autonomamente e la situazione fosse degenerata; né desideravano l'emergere di un *caucus* europeo nella NATO, che li ponesse di fronte ad un fronte compatto dei suoi alleati. Il Presidente Bush Jr. ribadì le stesse posizioni di Clinton: la NATO doveva avere assoluta preminenza nel campo della difesa collettiva ed occorreva evitare duplicazioni di sforzi, alla PESD gli americani e gli inglesi riservavano importanza minore, relativa alla *soft security* ed ai soli compiti di Petersberg<sup>51</sup>. Comunque, a differenza di Clinton, fortemente impegnato a limitare la portata dell'Europa della difesa, durante i primi mesi della sua presidenza Bush si dimostrò scarsamente interessato al problema, diede priorità ai rapporti con Russia e Cina e trascurò largamente l'UE. Un accordo tra NATO e UE trovava inoltre una resistenza irritante da parte della Turchia, sostenuta da Washington, impegnata a boicottare qualsiasi intesa fino a che l'UE non si fosse dimostrata seriamente intenzionata a considerare la sua domanda d'adesione<sup>52</sup>.

La NATO e l'UE svilupparono accordi di collaborazione proprio mentre le relazioni tra le due sponde dell'Atlantico attraversavano la fase burrascosa immediatamente precedente il conflitto in Iraq. Il 16 dicembre 2002 le due

---

<sup>50</sup> M. Cremasco, *Il ruolo della forza europea di reazione rapida. Un quadro strategico degli anni duemila*, Roma 2002.

<sup>51</sup> Cfr. R. E. Hunter, *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica 2002, capp. XVI-XVII.

<sup>52</sup> Cfr. B. Buzan-T. Diez, *The European Union and Turkey*, in *Survival*, vol. 41, n.1, Spring 1999, pp.1-16; Z. Khalilzad Z.-S. F. Larrabee-I.O. Lesser, *The future of Turkish-Western relations: toward a strategic plan*, Santa Monica 2000; N. Tocci-M. Houben, *Accommodating Turkey in Esdp*, CEPS Policy Brief n. 5, 2001; S.F. Larrabee-I.O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*, Santa Monica 2003.

organizzazioni sottoscrissero la dichiarazione comune sulla PESD<sup>53</sup>, nella quale affermavano di guardare «con favore al continuato ruolo importante della NATO nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti» e riaffermavano che «la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri». Tale dichiarazione trovava attuazione pratica nel pacchetto di misure denominato *Berlin plus*<sup>54</sup>, fondato sullo scambio di lettere del 17 marzo 2003 tra il Segretario Generale della NATO e l'Alto Rappresentante per la PESC; in base a questo pacchetto l'UE poteva richiedere per una sua missione l'uso di risorse e capacità alla NATO, che le avrebbe fornite in base a regole concordate. Nello stesso mese veniva anche concluso l'accordo per il trasferimento di responsabilità in Macedonia dalla missione della NATO (*Allied Harmony*) ad una della UE (*Concordia*), al quale ne seguì in dicembre uno analogo per la SFOR in Bosnia (*Althea*). Il 20 giugno 2003 l'UE deliberò la costituzione di un'Accademia Europea per la Sicurezza e la Difesa (AESD) e tra il 19 ed il 25 novembre ebbe luogo la prima esercitazione congiunta NATO-EU di gestione delle crisi.

Nell'incontro di Berlino del 20 settembre 2003 tra Chirac, Schröder e Blair, quest'ultimo accettò una «cooperazione strutturata» in materia di difesa, purché «non minasse la NATO», ma chiese che la cellula militare dell'UE venisse costituita presso SHAPE e non in una sede separata. Dopo varie discussioni, alla fine dell'anno, fu stabilita la costituzione di una cellula UE presso SHAPE e di una cellula di pianificazione UE civile-militare presso lo SMUE, in seno al quale avrebbe funzionato un *team* di collegamento della NATO. Secondo la decisione del Consiglio Europeo del dicembre 2004, tale cellula di pianificazione diede a sua volta dato vita ad un *EU Operation Centre* (EU OpsCentre), entrato in funzione nel giugno 2007. Nel dicembre 2003 venne approvata la *European Union Security Strategy* (EUSS), che era anche un'implicita risposta alla *National Security Strategy* (NSS) americana. Nell'aprile 2004 l'UE approvò l'idea dei *Battle Groups*<sup>55</sup>, presentata due mesi prima da Gran Bretagna, Germania e Francia, ed il 12 luglio 2004 decise di creare un'Agenzia europea per la

---

<sup>53</sup> <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.

<sup>54</sup> Su di essi cfr. Reichard, *The EU-NATO relationship...*, cit., cap. 8.

<sup>55</sup> F. Verna, *I Battle Groups dell'Unione Europea*, in *Rivista Marittima*, Novembre 2005, pp. 45-55. Il termine *Battle Groups* è lo stesso impiegato all'epoca della CED per i reparti dell'Esercito tedesco, mentre Gruppi di combattimento, e non Divisioni, erano chiamate dagli Alleati le Grandi Unità del Regio Esercito italiano nell'ultima fase della campagna d'Italia. Il termine sembra quindi adatto ad Eserciti in condizione d'inferiorità, espressione di una sovranità imperfetta.

difesa.

Il Consiglio europeo di Bruxelles dell'11-12 dicembre 2008 ha approvato un documento di revisione/integrazione, intitolato *Garantire sicurezza in un mondo in evoluzione*, della Strategia Europea di Sicurezza del 2003, presentato dall'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza dell'Ue, Javier Solana<sup>56</sup>. Nel documento la proliferazione di WMD, in particolare quelle nucleari, appare al primo posto tra le minacce alla sicurezza internazionale, seguita, nell'ordine, da terrorismo criminalità organizzata (curiosamente accomunati nello stesso paragrafo), sicurezza dell'approvvigionamento energetico («il calo della produzione in Europa significa che nel 2030 fino al 75% del petrolio e del gas dovrà essere importato. Le importazioni proverranno da un numero limitato di paesi, molti dei quali sono confrontati a minacce per la stabilità», o magari, si potrebbe aggiungere, sono essi stessi una minaccia) cambiamenti climatici (considerati «moltiplicatori di minacce»). La risposta al terrorismo richiede una strategia olistica basata sulla «sicurezza umana» e sugli sforzi per «contrastare la radicalizzazione e il reclutamento, affrontando l'ideologia estremista e lottando contro la discriminazione. Il dialogo interculturale svolge un ruolo importante, in consessi quali l'Alleanza delle civiltà».

Il documento ribadisce la centralità dell'Onu al «vertice del sistema internazionale» e la necessità di rafforzare la *partnership* con la NATO: «L'UE e la NATO hanno collaborato bene sul campo nei Balcani e in Afghanistan, anche se le relazioni formali non sono progredite. Dobbiamo rafforzare questo partenariato strategico a beneficio dei nostri interessi comuni in materia di sicurezza, con una migliore cooperazione operativa, nel pieno rispetto dell'autonomia decisionale di ciascuna organizzazione, e con la prosecuzione dei lavori relativi alle capacità militari». Ambiziosamente, si afferma che l'Europa «deve guidare un rinnovamento dell'ordine multilaterale», che includa la riforma dell'ONU, del G8 e delle istituzioni finanziarie internazionali: «occorre migliorare la legittimità e l'efficacia e il processo decisionale nei consessi multilaterali deve essere reso più efficiente. A tal fine sono necessarie una maggiore condivisione delle decisioni e la creazione di un maggiore interesse per gli altri». Come espresso più volte da Solana, per l'Ue il multilatera-

---

<sup>56</sup> [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/IT/reports/104641.pdf) Per un primo commento, cfr. Enrico Fassi, *L'Europa in cerca di sicurezza. Limiti e prospettive della "nuova" visione strategica dell'Ue*, ISPI Policy Brief, n. 113, dicembre 2008.

lismo è «qualcosa meno di una religione» ma «più di un semplice metodo»: «tuttavia, in questo testo sono pochi gli esempi specifici in cui gli obiettivi da raggiungere sono chiaramente identificati e l'impressione è che il multilateralismo da mezzo si trasformi in fine, senza che vi sia una spiegazione chiara del modo in cui questo impatti sulla sicurezza europea». Tra sicurezza e sviluppo viene individuato un legame necessario e virtuoso. Mentre, diversamente rispetto alla precedente EUSS, la sicurezza europea non viene più identificata nella creazione di «un mondo di stati democratici», ma si sottolinea invece che la globalizzazione sta «accelerando il cambiamento dei rapporti di forza» e «mettendo in evidenza le differenze dei valori».

Sulla base della visione e della intelaiatura istituzionale (che andrebbe comunque perfezionata) descritte, l'UE ha quindi intrapreso in tre continenti (Europa, Asia ed Africa) una serie di 23 missioni<sup>57</sup> nel campo della PESD, prevalentemente a carattere civile e di polizia, ma anche di tipo militare, ad alcune delle quali hanno partecipato pure Paesi europei non membri della UE (Islanda, Norvegia e Svizzera), membri della comunità transatlantica in senso lato (Canada, Turchia, Russia e Ucraina) ed altri Paesi anche di Africa, America Latina ed Oceania. Altre missioni sono avvenute a sostegno dell'ONU, dell'Organizzazione per l'Unità Africana, dell'ASEAN e dell'OSCE. Nel luglio 2005 è stata varata una missione civile (*Eujust Lex*), con base a Bruxelles ed un piccolo ufficio di collegamento a Bagdad, per addestrare funzionari iracheni, magistrati, poliziotti ed agenti di custodia. A giugno 2007 è nata una missione di polizia (*Eupol Afghanistan*), che opera in tutto il Paese con circa 160 esperti giuridici ed agenti.

Due delle missioni a carattere militare, *Concordia*<sup>58</sup> ed *Althea*<sup>59</sup>, sotto la direzione del COPS, hanno utilizzato la capacità di pianificazione ed *intelligence* ed altre risorse della NATO, sostituendo, come già ricordato, precedenti missioni di quest'ultima, in base agli accordi *Berlin plus*. *Concordia* ha utilizzato la *NATO European Command Option*, anch'essa prevista dai *Berlin Plus*, in base alla quale il *Deputy Saceur* (che è sempre un europeo) assumerebbe il comando di una missione,

---

<sup>57</sup> Cfr. il diagramma in appendice, p. 140-41 e [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en).

<sup>58</sup> *Concordia* durò dal 31 marzo al 15 dicembre 2003, impiegando circa 400 militari di 13 Paesi della UE e di altri 14. Le succedette la missione a carattere di polizia *Proxima*, completata nel dicembre 2005 e sostituita dalla missione *Eupat* composta da circa 30 consulenti in campo poliziesco.

<sup>59</sup> *Althea*, iniziata nel dicembre 2004 e tuttora in corso, è la più ampia missione militare dell'UE ed impiega circa 7.000 militari di 24 Paesi dell'UE e di altri 9.

esercitandolo da SHAPE, attraverso un comandante operativo sul campo della UE. L'operazione *Artemis* nella Repubblica Democratica del Congo fu realizzata attraverso un quartiere generale nazionale fornito dalla Francia, che agì come *Framework Nation*, allargato ad altri Paesi<sup>60</sup>. Altre operazioni sono state pianificate, organizzate e condotte attraverso la cellula di pianificazione civile-militare dello SMUE.

Considerando l'esperienza di tutte queste missioni ed alla luce della EUSS, si possono fare alcune riflessioni. Il legame tra NATO ed UE appare evidente dalla *membership* largamente comune delle due organizzazioni. La NATO conta attualmente 28 membri, l'UE ne ha 27; 21 Paesi della UE sono anche membri della NATO<sup>61</sup>. Le due organizzazioni hanno peraltro una rilevanza assai diversa per la sicurezza dei loro membri. Solo da pochi anni l'UE ha una Politica di sicurezza e difesa e ancor più recentemente è passata ad essere, sulla carta, un'organizzazione di difesa collettiva. Il trattato di Lisbona, riprendendo quanto già previsto dal precedente Trattato costituzionale bocciato dagli elettori francesi ed olandesi, recita infatti: «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. Gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa» (art. 49, n. 7). Ancora una volta in campo militare l'UE appare strettamente legata alla NATO, se non ad essa subordinata<sup>62</sup>. Ciò spiega

---

<sup>60</sup> *Artemis* fu decisa il 5 giugno 2003, dietro richiesta del segretario generale dell'ONU Kofi Annan, e sembra sia stata fortemente criticata dagli americani al vertice NATO di Madrid due giorni prima.

<sup>61</sup> Membri della NATO: Albania, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Turchia, Regno Unito, Stati Uniti, Ungheria. Membri dell'UE: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Regno Unito, Svezia, Ungheria. In corsivo i Paesi membri di entrambe le organizzazioni. Serfaty propone la piena complementarità delle due *membership*: tutti i membri europei della NATO dovrebbero entrare nella UE e tutti i membri di quest'ultima aderire alla NATO (*The United States, the European Union, and NATO ...*, p.19).

<sup>62</sup> «L'Europa della difesa non è la difesa dell'Europa», scrive lo studioso francese di geopolitica Jean-Sylvestre Mongrenier (*L'OTAN est-elle l'avenir de l'Europe? Puissance et destin*, Tribune Institut

tra l'altro il maggiore atlantismo dei Paesi dell'Europa centro-orientale, gli unici a nutrire ancora residui timori di minacce alla loro integrità territoriale.

Passando dagli aspetti istituzionali a quelli operativi, da un confronto tra le recenti operazioni della NATO e dell'UE appare evidente che, al momento, si è realizzata di fatto una divisione dei compiti. Essa non riguarda tanto l'ambito geografico delle missioni, poiché quelle dell'UE sono altrettanto «fuori area» e globali di quelle della NATO, ma la natura di esse. La NATO svolge infatti missioni di combattimento e di robusto *peace-enforcement*, come in Afghanistan, mentre l'UE si limita a missioni a bassa intensità, al *peacekeeping*, ai tradizionali compiti di Petersberg. Non a caso la divisione dei compiti diventa di fatto geografica proprio quando sono in gioco le capacità strettamente militari: i *Battle Group* della UE hanno una proiezione più orientata ad un raggio tra 2.000 e 10.000 miglia, mentre la NRF può operare tra le 5.000 e le 60.000 miglia.

Questa divisione dei compiti deve essere superata o istituzionalizzata? Inoltre, la UE deve puntare, in futuro, a svincolarsi dal sostegno della NATO, oggi necessario in molti settori<sup>63</sup>, rendendosi autosufficiente? Domande già poste negli anni '90 ed alle quali gli americani diedero sempre una risposta netta: l'Europa della difesa «per funzionare deve conciliare l'obiettivo dell'identità e dell'integrazione europea da un lato con l'imperativo della solidarietà transatlantica dall'altro; deve rafforzare, non duplicare o diluire il ruolo dell'Alleanza nel suo complesso; e certamente non deve allentare i legami tra la nostra difesa e la vostra»<sup>64</sup>. Gli americani, con interessato buonsenso, hanno sempre detto agli europei: perché volete fare sforzi vani e costosi per disporre come UE di capacità che già possiede la NATO? A tale osservazione gli europei non sanno replicare in concreto, poiché in teoria vorrebbero rendersi autonomi, in pratica nulla fanno per raggiungere tale obiettivo, da un lato perché, ad eccezione di Gran Bretagna e Francia, hanno ridotto i loro bilanci della difesa,

---

Thomas More, n. 9/Fr, 15 marzo 2006). «L'UE è riuscita a delineare una politica di sicurezza comune, ma non ha fatto quasi alcun progresso verso una politica di difesa comune» (K. Schake, *An American Eulogy for European Defence*, in A. Deighton-V. Mauer (eds.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Center for Security Studies, ETH Zurich, n. 77, 2006, p. 101).

<sup>63</sup> Anche per le operazioni a «bassa intensità», i Paesi europei mostrano peraltro grandi limiti nella capacità di proiezione strategica e di *intelligence* (cfr. M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna 2004, pp. 165-168; S. Duke, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, New York 2000, pp. 253-254).

<sup>64</sup> *Deputy Secretary of State Strobe Talbott, Remarks to the German Society for Foreign Policy*, Bonn, 4-2-99, [http://www.state.gov/www/policy\\_remarks/1999/990204\\_talbott\\_transat.html](http://www.state.gov/www/policy_remarks/1999/990204_talbott_transat.html).

dall'altro perché si cullano in sogni kantiani di pace perpetua. Proprio il direttore dell'Istituto di studi di sicurezza dell'UE, ha parlato di una vera e propria «schizofrenia europea», che ha portato dopo la guerra fredda a combattere grandi battaglie «istituzionali» senza affrontare concretamente il problema dell'incapacità europea di operare sul campo; ed ha ammesso che è inutile fare la morale agli Stati Uniti: l'Europa non è percepita come grande Potenza perché manca della forza militare, se vuole contare deve spendere di più<sup>65</sup>.

La scelta più comoda e ragionevole, la divisione dei compiti, non può essere però lasciata al caso o ad uno schema inconfessato che vedrebbe gli americani agire di loro iniziativa in maniera azzardata, gli europei prendere le distanze ma poi intervenire più tardi magari a «raccolgere i cocci» o, come scrive Robert Kagan, gli americani «preparavano la cena» mentre ai Paesi europei non restava che «lavare i piatti»<sup>66</sup>. Occorrerebbe, un accordo generale tra Stati Uniti, NATO ed UE sulla politica estera e militare, su un concetto condiviso di *broad security*, comprendente *hard* e *soft security*<sup>67</sup>.

Dopo la bocciatura del vecchio Trattato costituzionale nei referendum in Francia ed in Olanda, l'amministrazione Bush mantenne un atteggiamento di riserbo. Alcuni commentatori sostennero che l'UE costituiva una minaccia per la NATO e la maggiore sfida mai lanciata agli Stati Uniti dopo la seconda guerra mondiale; Washington dovrebbe quindi adottare una vera e propria strategia di disgregazione dell'UE, facendo leva su Paesi euroscettici, per tradizione consolidata, come Gran Bretagna e Danimarca, o più recente, come i PECO<sup>68</sup>.

Altri sostennero invece che gli Stati Uniti hanno bisogno di un'Europa forte, politicamente, militarmente ed economicamente, che li aiuti a condividere il fardello di mantenere la sicurezza globale, diffondere la democrazia, il benessere ed i diritti umani<sup>69</sup>. Non solo la soluzione dei problemi del mondo d'oggi è al di là delle possibilità dei soli Stati Uniti, ma anche l'appoggio europeo darebbe maggiore legittimità alle azioni militari americane, e aiuterebbe a vincere la pace. La strategia

---

<sup>65</sup> N. Gnesotto, *Common European Defence and Transatlantic Relations*, in *Survival*, vol. 38, n. 1, Spring 1996, pp. 19-31).

<sup>66</sup> Kagan, *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Milano 2003, p. 24.

<sup>67</sup> Cfr. C. Jean, *Changing Interstate and inter-institutional relations in Europe and NATO*, in Aa.Vv., *CJTF – Lifeline for a European Defence Policy?*, Londra 1997, pp. 28-43, pp. 32-33.

<sup>68</sup> Cfr. J. Cimbalò, *Saving Nato from Europe*, in *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2004, vol. 83, n. 6, pp. 111-21.

<sup>69</sup> Cfr. Aa.Vv., *Nothing to fear*, in *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2005, vol. 84, n.1, pp. 174-78.

delle *coalitions of the willing*, proprio perché esse non sono istituzionalizzate, è soggetta ai mutamenti dovuti ai risultati elettorali, come insegnano i casi della Spagna e dell'Italia; soprattutto i membri di tali coalizioni non appartenenti all'Occidente possono avere motivazioni tattiche ed opportunistiche, meno solide e durevoli di quelle degli europei, che con gli Stati Uniti condividono pur sempre molti valori. Questa posizione è speculare a quella espressa nella EUSS, ove si afferma che «gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo cruciale nell'integrazione europea e nella sicurezza europea, in particolare tramite la NATO. Con la fine della guerra fredda gli Stati Uniti si sono ritrovati in una posizione dominante dal punto di vista militare. Tuttavia, nessun Paese è in grado, da solo, di affrontare i problemi complessi di oggi»<sup>70</sup>. In particolare, secondo questo modo di pensare, la stessa NATO non è in grado di affrontare tutti tali problemi ed occorre uno stretto coordinamento o una divisione di compiti concordata con l'UE, più adatta ad affrontare i problemi economici e sociali da risolvere per stabilizzare le aree di crisi. L'importanza della NATO sta anche nel fatto di combinare la potenza militare degli Stati Uniti con il peso economico e la legittimazione politica forniti dall'Europa, che, talvolta, mette in campo anche modeste forze militari.

Il segretario generale della NATO espresse chiaramente due concetti complementari: l'idea che l'UE possa mai rivaleggiare con la potenza militare americana è «politicamente impossibile, militarmente irrealistica e finanziariamente insostenibile», ma è anche una «pericolosa illusione» pensare che Washington possa fare da sola nel campo della sicurezza internazionale<sup>71</sup>.

Secondo Richard Holbrooke, già sottosegretario di Stato nell'amministrazione Clinton ed ora consigliere speciale del presidente Obama e del Segretario di Stato Hillary Clinton per Pakistan ed Afghanistan, «le sfide del XXI secolo stanno rendendo gli Stati Uniti più dipendenti dal successo dell'Unione Europea». Se Washington vuole «ottenere l'appoggio europeo alla creazione di un'Alleanza più globale», deve armonizzare i suoi sforzi con quelli dell'UE in una vasta gamma di obiettivi: «sicurezza interna, promozione della democrazia ed altre politiche rivolte a [eliminare] le radici del terrorismo ... una strategia comune verso l'Iran, il conflitto israelo-palestinese, il Kosovo, il Libano, il Darfur» ed altro. Nella guerra al terrorismo, per

---

<sup>70</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore ...*, cit., p. 3.

<sup>71</sup> Cit. in McCormick, *The European Superpower*, cit., pp. 29 e 64.

Washington l'UE è altrettanto importante della NATO: quindi «gli Stati Uniti devono sostenere e non temere l'emergere di una UE coesa e proiettata all'esterno e capace di agire globalmente»<sup>72</sup>. Opinione condivisa, tra gli altri, da Stephen Larrabee, da tempo studioso della NATO<sup>73</sup>, per il quale Washington non dovrebbe cercare di giocare, com'è sembrata fare talvolta l'amministrazione Bush, la «nuova Europa» contro la «vecchia Europa», rischiando d'imbarazzare la prima ed irritare la seconda.

Le opinioni positive verso lo sviluppo dell'UE furono esplicitamente condivise dall'assistente segretario di Stato di Stato dell'amministrazione Bush Daniel Fried: «Una forte NATO non comporta una debole UE ... Un'Unione Europea debole ed un'Europa divisa ed introversa non danno alcun contributo agli Stati Uniti»<sup>74</sup>. L'ambasciatore americano presso la NATO, Victoria Nuland, affermò pubblicamente: «Europe needs, the United States needs, NATO needs, the democratic world needs a stronger, more capable European defense capacity»<sup>75</sup>. L'amministrazione Bush però, accanto al rapporto con l'UE, non mancava mai di sottolineare come altrettanto importanti quelli con singoli Stati, *in primis* la Gran Bretagna, o gruppi di Stati, i PECO, linea condivisa peraltro dagli sfidanti alle elezioni presidenziali del 2008<sup>76</sup>.

Il vice presidente Biden ha ribadito<sup>77</sup> la linea favorevole al rafforzamento delle capacità difensive della UE e della sua collaborazione con la NATO: «We also support the further strengthening of European defense, an increased role for the European Union in preserving peace and security, a fundamentally stronger NATO-EU partnership, and a deeper cooperation with countries outside the Alliance who share our common goals and principles». I livelli di popolarità del Presidente Obama sono molto elevati<sup>78</sup>, assai più che nel suo Paese, con una significativa inversione rispetto a Bush: l'attuale Presidente è più popolare in Europa Occidentale, la «vecchia Europa», rispetto all'Europa Centro-Orientale, dove è percepito come

---

<sup>72</sup> Non solo Washington deve ripensare il suo atteggiamento, ma anche gli europei devono smettere di pensare alla UE come contrappeso agli Stati Uniti, atteggiamento che peraltro Holbrook vede largamente superato, poiché «l'UE non è più oggi il bastione del gollismo e dell'anti-americanismo di un tempo» (*Re-inventing NATO*, cit., p. 11). Anche Serfaty ritiene che gli Stati Uniti dovrebbero «essere pronti a riaffermare il loro impegno senza riserve a favore di un'Europa sempre più unita e progressivamente più forte» (*The United States, the European Union, and NATO ...*, cit., p. 6).

<sup>73</sup> «Un continente debole e diviso non è una risorsa ma un handicap per gli Stati Uniti» (*Danger and Opportunity in Eastern Europe*, cit.).

<sup>74</sup> *NATO/Riga Summit Issues e Transatlantic Priorities...*, cit.

<sup>75</sup> Amb. V NULAND, *Speech to Press Club*, Parigi, 22 febbraio 2008.

<sup>76</sup> Cfr. de Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica ...*, cit., cap. IV, § 2.

<sup>77</sup> Alla conferenza di Monaco sulla sicurezza, Monaco, febbraio 2009.

<sup>78</sup> Cfr. i diagrammi in appendice, pp. .

troppo *soft* rispetto alla Russia. «Nel complesso, l'immagine di una "luna di miele" tra Usa e Ue, alimentata dalla popolarità di cui Obama gode in Europa e dalle speranze che si sono concentrate sulla sua presidenza, appare fuorviante»<sup>79</sup>.

Infatti, a detta di molti operatori nel campo specifico, la collaborazione tra NATO ed UE stenta a decollare. Nel 2007 il segretario generale della NATO, osservò che essa soffre «di sottosviluppo piuttosto che di sopraestensione», a causa di ostacoli «psicologici» ad una maggiore collaborazione, specialmente da parte della UE<sup>80</sup>. L'Ammiraglio Ferdinando Sanfelice di Monteforte, fino al settembre 2008 Rappresentante Militare italiano presso i Comitati Militari della NATO e dell'UE ha riscontrato un «progressivo deterioramento dei rapporti fra la NATO e la UE. Le ragioni sono molto serie e complesse, tutte di carattere politico, compresa l'opposizione interna all'UE, da parte degli organismi della Commissione, tanto che, come vedremo alla fine, il riavvicinamento francese alla NATO ha portato solo ad una parziale schiarita»<sup>81</sup>. Nello specifico egli ricorda poi che «ancor oggi, ad esempio, i Ministri della Difesa hanno voce in capitolo solo come membri del Comitato Direttivo dell'Agenzia Europea di Difesa, anche se è stata di recente introdotta una "Sessione

---

<sup>79</sup> Enrico Fassi *Sessant'anni di Nato: Usa e Ue da alleati a partner?*, Ispi Policy Brief, N. 130 - APRILE 2009

<sup>80</sup> *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, cit. Nel gennaio 2007, de Hoop Scheffer definì le relazioni tra NATO ed UE «problematiche» e «tuttora bloccate sulle posizioni degli anni '90», aggiungendo che «alcuni vogliono deliberatamente tenere la NATO e l'UE a distanza l'una dall'altra. Per questa scuola di pensiero, una relazione più stretta tra NATO ed UE comporta un'eccessiva influenza degli USA. Forse essi temono che la PESD sia ancora troppo recente e vulnerabile per una partnership con la NATO» (cit. in NATO Parliamentary Assembly, *NATO-EU Operational Cooperation*, John Shimkus (USA) Rapporteur, <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=1168>).

<sup>81</sup> *L'EVOLUZIONE CONCETTUALE NELLA NATO*, Testo delle Lezioni per l'Università di Gorizia, tenute dallo Amm. Sq. (aus) Ferdinando SANFELICE di MONTEFORTE, p. 96: «Gli elementi perturbatori che rendono la costruzione della PESD così difficile sono, anzitutto, l'esistenza di strutture collaudate da oltre cinquant'anni, il Consiglio e la Commissione, ramificate e con competenze estese a tutti i campi dell'attività politica ed economica. Ad esse si aggiunge il Parlamento Europeo, da sempre diffidente nei confronti della nuova organizzazione della PESD, tanto da lesinare, ogni anno, sulla sua proposta di bilancio, praticando tagli senza alcuna pietà. ... Per converso, la PESD sta progredendo in due campi fondamentali, e precisamente lo sviluppo delle capacità, unico settore nel quale i Ministri della Difesa siano ufficialmente competenti, nonché in quello della pianificazione integrata delle operazioni multi-disciplinari. Non che questo progresso avvenga senza scossoni o coltellate nella schiena fra i vari attori del Segretariato! In questo, la struttura a stella di questo organismo, costruito attorno al Segretario (attualmente Solana) si presta oltremodo, tanto che il Comitato Militare è oggetto di periodici tentativi di emarginazione, dato che i funzionari civili PESD – come del resto i loro corrispondenti NATO – vorrebbero dirigere loro le operazioni, senza il noioso tramite dei Rappresentanti Militari delle Nazioni. ... La seconda questione internazionale, nota come quella del "quadro concordato", vede la Turchia come protagonista. Questa Nazione, frustrata dalle difficoltà che incontrava nell'entrare come Stato Membro nell'UE, ed oltremodo offesa dal passato rifiuto alle sue richieste di partecipare alle attività dell'EDA – l'Agenzia di Difesa Europea – ha attuato una sorta di guerriglia urbana, impedendo qualsiasi deroga alle normative concordate»

Difesa” del Consiglio degli Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE), il cui potere deliberante è, purtroppo, ancora giuridicamente nullo»<sup>82</sup>. Anche l’Amb. Stefano Stefanini, rappresentante permanente d’Italia presso il rapporti «fra NATO e Unione Europea [sono] bloccati, sul piano istituzionale, dai veti incrociati cipriota alla UE e turco alla NATO»<sup>83</sup>.

Gli sviluppi più recenti, pendente la fase di stallo in attesa dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, soggetta all’esito del secondo referendum irlandese il 2 ottobre 2009, si identificano appunto con i nuovi potenziali sviluppi a seguito del ritorno della Francia nella struttura militare integrata della NATO, che porta a termine un processo che fallì negli anni ’90, quando prima Mitterrand nel 1990-91 in via riservata, poi nel 1996-87 Chirac in maniera più ambiziosa e pubblica promossero analoghi tentativi. Nel settembre 1995 la Francia ospitò le prime manovre militari NATO dal 1966; nel gennaio 1996 Parigi annunciò la partecipazione del ministro della difesa ad incontri formali del *Defence Planning Committee*, nei quali però non venissero affrontati temi relativi alla struttura militare integrata. Seguirono il ritorno della Francia nel Comitato Militare, la piena partecipazione al *NATO Defence College* ed al *NATO Situation Centre* e più strette relazioni con SHAPE. Questo riavvicinamento di Parigi alle strutture militari dell’Alleanza, che avrebbe dovuto culminare nel ritorno alla piena integrazione precedente al 1966, era necessario per esercitare una maggiore influenza politica sullo sviluppo della NATO e per «affermare all’interno dell’Alleanza un’identità europea credibile sul piano operativo e visibile su quello politico», come dichiarò l’8 aprile 1996 il ministro degli esteri Hervé de Charette<sup>84</sup>. Tuttavia il riavvicinamento sfumò davanti al rifiuto di Washington di cedere agli europei (o *tout court* ad un francese, come fu chiesto inizialmente) il comando del fronte meridionale della NATO, come richiesto da Parigi, che in un primo tempo aveva addirittura proposto che il SACEUR stesso fosse europeo<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Sanfelice I concetti strategici della NATO e della UE, conferenza non pubblicata (cortesia dell’Autore).

<sup>83</sup> Stefanini, *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, cit., p. 409.

<sup>84</sup> S. Kay, *NATO and the Future of European Security*, Lanham-Oxford, 1998, pp. 140-41.

<sup>85</sup> Secondo un copione consolidato, il presidente Chirac non consultò gli altri europei prima di sottoporre a Clinton la sua proposta relativa ad AFSOUTH e gli europei non appoggiarono la Francia (cfr. D. S. Yost, *NATO Transformed. The Alliance’s New Roles in International Security*, Washington 1998, pp. 215-16). Sulle ragioni del rifiuto americano di cedere il comando di AFSOUTH cfr. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti ...*, cit., pp. 155-56.

Allora come oggi la Francia collegava il suo rientro nella struttura militare ad un riequilibrio dei rapporti tra USA ed Europa all'interno della NATO ed allo sviluppo dell'Europa della difesa. Il pieno rientro formalizza un'integrazione che era già molto avanzata, essendo Parigi il quarto contribuente della NATO in termini di truppe e di bilancio e partecipando con 120 ufficiali a 36 comitati su 38. Tale situazione era soddisfacente sia per i gollisti più intransigenti, poiché salvaguardava l'indipendenza formale della Francia sia per i sostenitori della collaborazione con la NATO, in particolare le Forze Armate, interessate a mantenere l'interoperabilità con gli alleati<sup>86</sup>. Sarkozy ha però ritenuto necessario il rientro formale per almeno tre ragioni. Aumentare il peso della Francia e la sua influenza sul processo decisionale. Ottenere alcuni importanti comandi: il SACT, nel quale il 9 settembre si è insediato a Norfolk il Generale dell'Aeronautica Stéphane Abrial, in sostituzione di un Ammiraglio Americano, ed il *Joint Forces Headquarters* (JHQ), a Lisbona, affidato a luglio al Tenente Generale dell'Esercito Philippe Stoltz, ancora in sostituzione di un Ammiraglio americano. Il JHQ di Lisbona, uno dei tre Comandi Operativi dell'Alleanza, è responsabile del comando e controllo della NRF a livello operativo, della costituzione e mantenimento delle *Sea Based Joint Task Forces* e del dialogo militare con i paesi del Partenariato per la Pace e del Dialogo Mediterraneo. Infine la decisione costituisce un forte segnale che la ESDP non deve essere vista in concorrenza con la NATO, bensì come complementare ad essa. In questo senso la decisione di Parigi rassicura sia Washington sia Londra e dovrebbe indurle a guardare con maggiore favore lo sviluppo della ESDP<sup>87</sup>. Lo stesso effetto potrebbe avere sui PECO, decisamente atlantisti all'epoca di Bush, ma ora delusi e preoccupati delle aperture di Obama alla Russia.

Gli intellettuali conservatori americani hanno assunto un atteggiamento sospettoso verso le "concessioni" fatte da Obama alla Francia: «These changes would give Paris (and its key ally Berlin) an extraordinary degree of power and influence within the organization [...] Such move would ultimately shift power away from Washington and London and toward continental Europe, undoubtedly paving the

---

<sup>86</sup> VAISSE IN BROOKINGS, CIT.; *Entretien exclusif, Hervé MORIN, ministre de la Défense* : «La clarification de la relation de la France vis-à-vis de l'OTAN permet de lever certaines ambiguïtés préjudiciables à la mise en place d'une véritable défense européenne» Institut Thomas More, 24-3-09.

<sup>87</sup> Ghez, Jeremy and Larrabee, F. Stephen (2009), *France and NATO*, in *Survival*, 51:2, pp. 77—90; cfr. C. Rogate, *France returns to NATO's integrated command*, ISPI Policy Brief.

way for the development of a Franco-German driven European Union defense identity within NATO»<sup>88</sup>.

Tali timori sembrano però eccessivi, poiché il progresso della ESDP appare assai difficile: l'Europa della Difesa, l'UE come Potenza militare appaiono più una bozza di progetto che una realtà strategica e «so, no-one in Europe would be ready as we say in French, "lâcher la proie pour l'ombre", i.e. to let go the prey for a shade»<sup>89</sup>.

Come eredità non ancora superata delle esigenze strategiche della Guerra Fredda, durante la quale gli europei, a differenza degli americani, dovevano solo difendere i loro territori nazionali, dei più di 2 milioni di uomini e donne in divisa nei 27 Stati dell'UE, solo circa un decimo sono considerati schierabili a lunga distanza e solo un terzo di essi è schierabile in uno stesso momento a causa della necessaria rotazione<sup>90</sup>. L'UE non sembra avere alcuna intenzione di accettare quello militare come parametro di riferimento della sua presenza globale e quindi anche del suo rapporto con la NATO e con gli Stati Uniti, ritenendo più importante o comunque affidandosi al cosiddetto *soft power*<sup>91</sup>. Per alcuni l'era della rilevanza del potere militare è finita, quindi l'Europa conta di più e non dovrebbe inseguire gli Stati Uniti<sup>92</sup>. Tale idea non è nuova, poiché il concetto di Europa «potenza civile», contestato come una «contraddizione in termini» da Hedley Bull risale agli scritti di François Duchêne dell'inizio degli anni '70 del secolo XIX<sup>93</sup>. I più recenti sondaggi<sup>94</sup>, confermano pienamente l'immagine degli americani "figli di Marte" e degli europei "figli di Venere": il 71% dei primi ritiene la guerra talora necessaria per affermare la giustizia, a fronte di solo il 25% dei secondi, una percentuale superiore di europei

---

<sup>88</sup> N. Gardiner, *Biden's Munich Speech: Obama Administration Foreign Policy Projects Weakness and Confusion*, Web Memo, Heritage Foundation, Washington, D.C., February 9, 2009.

<sup>89</sup> March 3rd, 2009 *France and NATO: A Historical and Geopolitical Approach of a National Paradox*, By Jean-Sylvestre MONGRENIER, Institut Thomas More.

<sup>90</sup> Se l'UE fosse uno Stato, i 180 milioni di euro spesi in totale dai suoi membri, costituirebbero il secondo bilancio della difesa al mondo, equivalente alla somma di quanto spendono Cina, Russia, Giappone, Arabia Saudita, India e Corea del sud, ma naturalmente la frammentazione della cifra comporta risultati più modesti (Cfr. F. Andreatta (a cura di), *La moneta e la spada : la sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, Bologna 2007).

<sup>91</sup> «Non vi è alcuna prospettiva, né in verità nessuna attuale aspirazione dell'UE a divenire una grande potenza militare con una capacità d'impegnarsi in importanti combattimenti a lunga distanza» (G. Messervy-Whiting [primo capo dello SMUE nel 2001], *ESDP Deployments and the European Security Strategy*, in Deighton-Mauer, *Securing Europe ...*, cit., p. 40).

<sup>92</sup> J. McCormick, *The European Superpower*, Basingstoke-New York, 2007, p. 7-8 e 83. 31. 69.

<sup>93</sup> F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, in R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, Londra 1972; H. Bull, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms*, in *Journal of Common Market Studies*, 1983, n. 2, pp. 149-64.

<sup>94</sup> Cfr. le tabella in Appendice, pp. 146.

(78%) rispetto agli americani (61%) ritiene la potenza economica più importante di quella militare. Il presidente Sarkozy si è chiesto con franchezza: «L'Europa vuole la pace oppure vuole solo essere lasciata in pace?». Gli europei magari invocano maggiore autonomia dagli Stati Uniti, ma poi ben pochi sono disposti a pagarne i costi. «Magari ... sull'altare del mutuo rispetto ... l'amministrazione [americana] potrebbe andare onorevolmente avanti senza di loro [gli europei] segnando l'avvento dell'unilateralismo morbido delle basse aspettative»<sup>95</sup>.

Un ruolo trainante della ESDP dovrebbe essere esercitato dai Paesi con il maggiore potenziale militare, oltre alla Francia, la Gran Bretagna, la Germania e l'Italia. Londra è però tradizionalmente atlantista ed euroscettica e tale atteggiamento verrebbe rafforzato da un futuro governo conservatore. L'asse franco-tedesco non ha nell'epoca Sarkozy-Merkel la stessa sintonia che aveva nel periodo Chirac-Schröder. La Germania continua a spendere molto poco per la Difesa: solo l'1.27% del PIL, assai meno di Francia e Gran Bretagna. Senza contare la persistente riluttanza a dislocare truppe all'estero, men che meno in missioni di combattimento. I PECO, poi, pur sostenendo la ESDP, non vogliono che essa indebolisca la NATO o danneggi le loro relazioni con gli Stati Uniti.

Poiché la «NATO is the only military defense organization that is credible and effective», «There is also the risk that the ESDP could be perceived as redundant by other European countries, already skeptical about its development and increasingly diffident about spending for defense. In fact, little need is seen for developing a European defense system separate from NATO when all [in realtà, non tutti] the European Union members are also members of NATO»<sup>96</sup>. Insomma il rientro della Francia nella struttura militare della NATO non crea tanto problemi a quest'ultima, quanto «poses several threats to the ESDP, first of all regarding its legitimacy and necessity»<sup>97</sup>.

Tenendo conto della grande improbabilità di un incremento sostanziale delle capacità militari dell'UE, «we should accept that a great deal of division of labour is inevitable, and make the best of it. Each side of the Atlantic can do something that the other side does not want to do: the Europeans are happy to provide large numbers of

---

<sup>95</sup> R. Kagan, *Obama e le richieste americane che mettono in crisi la lenta Europa*, in *Corriere della Sera*, 31-5-09, p. 12.

<sup>96</sup> Rogate, op. cit.

<sup>97</sup> Ibi.

peacekeepers, while the United States is happy to spend money on high-tech military equipment. Therefore they both need each other. That could be good for Alliance cohesion»<sup>98</sup>.

Per migliorare e rendere efficace tale divisione dei compiti sono state proposte una serie di misure istituzionali quali, tra le altre, la costituzione di un *NATO-EU Crisis Management Center*, il *Joint planning* in appropriate areas, especially on the *Comprehensive Approach*, un *Joint operations command*. «In major operations where the EU and NATO are both engaged, such as in Afghanistan, the operation should be coordinated»<sup>99</sup>. Il funzionamento e l'utilità reali di tali nuovi eventuali organismi dipendono tuttavia dai fattori di fondo sopra indicati.

«The United States with which European leaders and states will have to deal in the foreseeable future will remain a de facto hegemon with the capacity to do much good or much harm in terms of their interests and international stability. "Europe" will remain a work in progress, acting united in many areas but with EU members acting very much like nation states particularly in the areas of foreign and defense policy. This will be a "uniting Europe of states" more than a "United States of Europe"»<sup>100</sup>. È del tutto probabile che gli Stati Uniti, più che sulla UE in quanto tale, potranno continuare a contare soprattutto sugli Stati più forti (o comunque più disponibili) di essa per formare delle *coalitions of the willing*.

### § 3. Le relazioni con la Russia

«We need not only a "reset" in U.S.-Russia relations, but a much more productive NATO-Russia relationship as well»

(Ivo Daalder, Rappresentante permanente USA presso il Consiglio Atlantico)

---

<sup>98</sup> ASMUS\_Grant, *Can NATO remain an effective military and political alliance if it keeps growing?*, in *Nato Review*, «Saranno i fatti della vita a far scoprire alla NATO che l'UE è molto meglio attrezzata e dotata di mezzi per la ricostruzione e lo sviluppo, ivi compreso il settore della Riforma, nei Paesi terzi, del Settore della Sicurezza (Militari più Polizia), mentre la NATO rimane la prima depositaria delle operazioni a media intensità, un'area dove la PESD è ora carente, ma continuerà ad esserlo nel futuro, dato lo sbilanciamento degli strumenti militari dei suoi Stati Membri» (Sanfelice, I RAPPORTI NATO-UE\_Situazione a fine 2008 e Prospettive, testo non pubblicato, cortesia dell'Autore).

<sup>99</sup> *Alliance Reborn. An Atlantic Compact for the 21st Century*, February 2009.

<sup>100</sup> S. Sloan, *How and Why Did NATO Survive the Bush Doctrine?*, NATO Defense College.

Già presente negli anni '90, resta irrisolto il problema del rapporto tra NATO e Russia: come accogliere nell'Alleanza nuovi membri, già parte del Patto di Varsavia e dell'U.R.S.S., mantenendo buoni rapporti con Mosca<sup>101</sup>, come trovare una «compatibilità» tra allargamento «e il coinvolgimento costruttivo (*engagement*) della Russia»<sup>102</sup>. Già dalla differente terminologia si intuiscono le diverse percezioni: la NATO parla di «allargamento», mentre per i russi si tratta di «espansione»<sup>103</sup>.

Le relazioni tra Mosca e la NATO, già cattive prima dell'intervento in Kosovo<sup>104</sup>, precipitarono a causa dell'inizio dei bombardamenti sulla Serbia. Dopo gli attentati dell'11 settembre 2001, il presidente russo Putin fu invece il primo *leader* a telefonare a Bush esprimendogli solidarietà e si stabilì un'intesa tra Mosca e Washington nella lotta al terrorismo, che al vertice di Pratica di Mare del 28 maggio 2002 favorì la costituzione del *NATO-Russia Council*. Si creava un organismo istituzionale non più basato sulla formula dell'*Atto Fondatore*, il blocco dei 19 membri della NATO più la Russia, bensì su un Consiglio comprendente sullo stesso piano i membri della NATO e la Federazione Russa, identificando un'ampia gamma di settori di collaborazione: lotta al terrorismo, gestione delle crisi, non proliferazione, controllo degli armamenti e *Confidence-Building Measures*, difesa missilistica di teatro, ricerca e salvataggio in mare, cooperazione militare e riforma della difesa, emergenze civili, nuove minacce e sfide. In un'ottica di *Realpolitik* Washington aveva bisogno della collaborazione della Russia, ripagandola anche con la tolleranza per il suo comportamento in Cecenia.

I rapporti peggiorarono di nuovo a causa delle «rivoluzioni» in Georgia e Ucraina. Tra la fine del 2003 e l'inizio del 2004, a Tbilisi la «rivoluzione delle rose» vide la caduta di Eduard Shevarnadze, ex ministro degli esteri dell'U.R.S.S. di Mikhail Gorbacev, e l'ascesa al potere di una nuova *élite* guidata da Mikhail Saakashvili, che

---

<sup>101</sup> Sul tema cfr. L. Ponsard, *Russia, NATO and cooperative security: bridging the gap*, London-New York 2007; R. Asmus, *Opening NATO's Doors*, New York 2002; M. de Leonardis, *La NATO: attualità e prospettive*, in ISTRID, a. VIII, nn. 108-110 (luglio-settembre 2005), pp. 4-8; J. Smith, *La relation Russie-OTAN: moment de vérité ou déjà-vu?*, in *Politique Etrangere*, 2008, n. 4, pp. 759-773; A. Braun (ed.), *NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century*, Abingdon, 2008.

<sup>102</sup> Stefanini, *La NATO, la Georgia e la Russia ...*, cit., p. 588.

<sup>103</sup> *Ibi*, p. 584.

<sup>104</sup> Cfr. T. W. Lippman, *Albright-Ivanov Talks: Chill Behind the Smiles*, in *International Herald Tribune*, 28-1-99.

aspira ad aderire alla NATO ed alla UE<sup>105</sup>. Un punto di svolta nelle relazioni tra Washington e Mosca furono le elezioni presidenziali in Ucraina del novembre-dicembre 2004; la «rivoluzione arancione», largamente sostenuta dall'Occidente, contestò e riuscì ad annullare la vittoria del filo-russo Viktor Yanukovich. Gli Stati Uniti, per loro stessa ammissione, investirono 18 milioni di dollari per «assistenza all'Ucraina in relazione alle elezioni presidenziali», intensificando poi il loro sforzo finanziario in vista delle successive elezioni legislative. Naturalmente la posizione ufficiale era che tali somme non venivano impiegate a sostegno del candidato filo-occidentale Viktor Yushenko, ma solo per garantire la regolarità del processo elettorale. Nella stessa linea l'amministrazione Bush, ad esempio al vertice ministeriale dell'OSCE a Sofia in dicembre, per bocca di Colin Powell si affrettò a spiegare alla Russia che non doveva vedere il problema ucraino in termini di «sfere d'influenza», che l'Ucraina poteva avere amici sia ad Ovest sia ad Est, purché fosse libera di scegliere i suoi governanti e le sue amicizie<sup>106</sup>. È da credere che queste affermazioni non abbiano avuto alcun effetto rassicurante sui russi, anzi! Come qualunque studioso potrebbe confermare, la Guerra Fredda scoppiò proprio perché Stalin non accettava il modo di ragionare appena descritto, proposto allora e riproposto oggi.

Nel frattempo il Congresso americano approvava il *Belarus Democracy Act*, senza più menzionare, come nelle versioni precedenti, il ruolo della Russia nella democratizzazione del Paese e dando così un segnale di volersi riservare piena libertà di azione al riguardo; inoltre Condoolezza Rice identificava la Bielorussia, ultima dittatura in Europa, come uno dei «sei avamposti della tirannia» da abbattere e venivano promessi finanziamenti all'opposizione in quel Paese.

Nell'aprile 2004 il Presidente Putin aveva affermato che «la Russia non teme l'espansione della NATO», ammonendo però che «la marcia verso est dell'alleanza militare non migliora la sicurezza internazionale»<sup>107</sup>. In realtà il primo allargamento degli anni '90 era avvenuto nel momento di debolezza della Russia di Boris Eltsin; il

---

<sup>105</sup> A. Ferrari, *Georgia, Armenia, Azeirbagian: una chance Europea?*, ISPI, Programma Caucaso e Asia Centrale, WP-1, ottobre 2006.

<sup>106</sup> *West Not Competing with Russia in Georgia, Ukraine*-Powell interviewed by EuroNews TV on Ukraine, Middle East peace, Iraq, 8-12-04, <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/12/mil-041208-usia01.htm>.

<sup>107</sup> <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2004/04/mil-040405-shape01.htm>. Nel marzo precedente il ministro degli esteri Ivanov aveva dichiarato che «la NATO non presenta alcuna minaccia per la Russia, ma Mosca è veramente preoccupata dei piani per l'ulteriore allargamento dell'Alleanza».

secondo era stato deciso quando le relazioni con la Russia erano buone, due mesi prima della costituzione del NRC, che sostituiva il fallito *Atto Fondatore*. La Russia poteva accettare l'allargamento della NATO ai Paesi dell'ex Patto di Varsavia ed anche alle tre Repubbliche Baltiche, la cui incorporazione nell'U.R.S.S. era avvenuta a seguito degli accordi nazi-sovietici dell'agosto-settembre 1939 e non era mai stata riconosciuta da Washington, ma non a Ucraina e Georgia. Probabilmente la Russia non farebbe grosse obiezioni all'ingresso nella NATO dei Paesi dei «Balcani occidentali», ai quali si fa riferimento a vario titolo nel comunicato conclusivo del vertice di Kehl-Strasburgo: Macedonia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Serbia<sup>108</sup>.

Nella primavera 2005 le polemiche antisovietiche di Bush in occasione delle cerimonie per il 60° anniversario della fine della Seconda Guerra Mondiale in Europa furono la ricaduta, a livello di giudizio storico, dell'irrigidimento della posizione americana verso Mosca. Emersero a Mosca ed a Washington due diversi modi di concepire la diplomazia ed il rapporto tra le Grandi Potenze. Il primo, tradizionale, trovava la sua formulazione in un discorso del Ministro della Difesa russo Sergej Ivanov all'*International Institute of Strategic Studies* di Londra il 13 luglio 2004: «La Russia vede i suoi futuri rapporti con la NATO come ... una collaborazione strategica di una professionale "coalizione dei vincenti", i membri della quale sono capaci di superare l'inerzia di pensiero della "guerra fredda" e di affrontare insieme la titanica sfida globale alla civiltà moderna»<sup>109</sup>. Il 25 febbraio 2005, di fronte alle critiche di Bush per i regressi della democrazia in Russia, Putin affermava con franchezza a Bratislava, che «l'intesa strategica deve avere la precedenza sulle discussioni sulla libertà di stampa»<sup>110</sup>. È la linea tradizionale: le Grandi Potenze devono essere giudicate dal loro comportamento internazionale non dalla loro ideologia interna, che fu ad esempio alla base dell'apertura di Nixon e di Kissinger alla Cina Comunista. Il noto sovietologo Richard Pipes, che pure aveva sostenuto il programma di democratizzazione del Medio Oriente, criticò il nuovo atteggiamento di Bush verso Mosca, e, condividendo la posizione assai più cauta degli europei osservò che il presidente degli Stati Uniti non aveva il diritto d'interferire negli affari interni altrui. Gli europei, infatti, erano assai benevoli con Putin, non solo il Cancelliere tedesco

---

<sup>108</sup> L'ordine dell'elenco rispecchiava il grado di vicinanza alla possibile piena *membership*.

<sup>109</sup> *Russia and NATO: Strategic Partners Responding to Emerging Threats*, <http://www.iiss.org/conferences/recent-key-addresses/sergei-ivanov-address>.

<sup>110</sup> La dichiarazione fu riportata sui quotidiani del giorno, a cominciare dal *Corriere della Sera*.

Schröder, ma anche il presidente del Consiglio italiano Berlusconi, che erano stati su sponde opposte nel caso dell'Iraq.

L'altra visione è quella derivante dalla concezione messianica della politica internazionale tipica di larghissima parte della tradizione americana: una vera *partnership* può esistere solo tra democrazie. L'autorevole senatore democratico, ora vice presidente, Joseph Biden chiese polemicamente: «Come possiamo preoccuparci del progresso della democrazia in Medio Oriente e non del suo regresso in Russia?»<sup>111</sup>. L'ex direttore della CIA James Woolsey, notoriamente non un modello di *understatement* diplomatico, descrisse il governo russo come «essenzialmente fascista» e Zbigniew Brzezinski etichettò Putin come «il Mussolini di Mosca»<sup>112</sup>. Ma anche i conservatori più pragmatici (incluso il vice presidente Cheney) rilevarono che Bush aveva ottenuto poco dall'amicizia di Putin. L'amministrazione Bush, che aveva abbracciato fino alla fine del 2004 la visione pragmatica, non scelse poi del tutto la seconda. Il 3 febbraio 2005 il segretario di Stato Rice sintetizzò la posizione di equilibrio in questo modo: «Non significa che non possiamo avere relazioni produttive, ma un tipo di rapporto veramente profondo richiede una maggiore democratizzazione della Russia»<sup>113</sup>. Si può sostenere che «la politica russa di Bush è stata fondamentale pragmatica e, fino all'ultimo, si è tenuta alla larga dal confronto»<sup>114</sup>.

I rapporti comunque peggiorarono non solo per il possibile ulteriore allargamento della NATO, ma anche per i progetti di installazione di scudo anti-missile e per la "dichiarazione di indipendenza" del Kosovo. Nel 2007, si affermava alla NATO che «attualmente, le relazioni NATO-Russia stanno attraversando il momento più critico dalla fine della Guerra Fredda»<sup>115</sup>. All'interno dell'Alleanza si manifestava una divergenza: «On the one hand, countries like France and Germany arguing 'let's please not do anything that might upset Moscow' and certainly not by enlarging NATO or opening up discussions on enlargement of NATO. Then there is

---

<sup>111</sup> [http://www.cfr.org/bios/1451/joseph\\_r\\_biden\\_jr.html#20](http://www.cfr.org/bios/1451/joseph_r_biden_jr.html#20). *Congressional Record*, January 26, 2005, p. S518.

<sup>112</sup> <http://www.lewrockwell.com/buchanan/buchanan19.html>.

<sup>113</sup> [http://www.rusembcanada.mid.ru/pr/060205\\_1\\_e.html](http://www.rusembcanada.mid.ru/pr/060205_1_e.html). Per una rassegna delle diverse argomentazioni, cfr. J. Nichol, *Democracy in Russia: Trends and Implications for U.S. Interests*, CRS Report for Congress, settembre 2006.

<sup>114</sup> Stefanini, *La NATO, la Georgia e la Russia ...*, cit., p. 580.

<sup>115</sup> Testimonianza personale, giugno 2007.

the United States as well as Eastern European allies saying ‘no, we should not have Moscow dictate what the nature of the alliance is nor its membership’»<sup>116</sup>.

A seguito degli scontri militari tra Russia e Georgia per la repubbliche separatiste dell’Ossezia del sud e dell’Abkhazia, il 19 agosto 2008 i ministri degli esteri della NATO decisero di sospendere il dialogo con Mosca attraverso il NRC<sup>117</sup>. Alquanto curiosamente, alcuni commentatori accesaemente anti-russi, come i *nouveaux philosophes* (in realtà ormai poco nuovi) francesi André Glucksmann e Bernard-Henri Lévy, hanno sostenuto che non importava stabilire a chi spettava la responsabilità dello scoppio della crisi, per evitare di ammettere che il comportamento del presidente georgiano era stato quanto meno imprudente. Ancora recentemente, in ambito NATO, si è sostenuto che «There is no point in going back over the reasons that drove each side to conflict, plunging Georgia and Russia into a war that after all was predictable»<sup>118</sup>. Lo stesso autore ammette comunque che «many rejoiced that Georgia was not a NATO member, because otherwise the United States and Europe would have been at war with Russia under Article 5» e che «the return of the two breakaway provinces to the Georgian fold now appears impossible »<sup>119</sup>.

Il vertice di Kehl e Strasburgo, ha formalizzato la ripresa del dialogo con la Russia attraverso il NRC<sup>120</sup>, già decisa il 5 marzo precedente, nel contesto della politica di “reset” delle relazioni con Mosca varata dall’amministrazione Obama. Pur ribadendo come ovvio la «politica della porta aperta», che ogni Paese democratico europeo è libero di chiedere l’appartenenza alla NATO e che solo a quest’ultima ed alla nazione interessata spetta la decisione, senza interferenze di altre Potenze, il vertice NATO ha in realtà congelato le prospettive di adesione di Ucraina e

---

<sup>116</sup> MAY 09, 2008 — Ivo Daalder joins *The Economist* to speak about the evolving nature of NATO. The diffusion of American power and how the organization needs to handle the Kremlin are among several topics discussed.

<sup>117</sup> La Russia offre sostegno e riconoscimento alle repubbliche separatiste dell’Ossezia del sud e dell’Abkhazia, e per premere sulla Georgia ha più che raddoppiato il prezzo del gas fornito dalla *Gazprom* ed ha bandito l’importazione di acqua minerale e vino georgiani. Una grave crisi era già scoppiata nel settembre 2006, quando Tbilisi espulse quattro russi accusati di spionaggio, Mosca sospese le relazioni diplomatiche, bloccò i collegamenti e deportò centinaia di georgiani residenti in Russia. Nel 2005 la Russia si era impegnata a sgomberare entro la fine del 2008 le sue due residue basi militari in Georgia.

<sup>118</sup> P. Razoux, *What future for Georgia? RESEARCH PAPER* Research Division - NATO Defense College, Rome - No. 47 – June 2009.

<sup>119</sup> *Ibi*.

<sup>120</sup> «We look forward to the reconvening of formal NATO-Russia Council meetings, including at Ministerial level».

Georgia<sup>121</sup>. Una decisione assai criticata dai “falchi” antirusi presenti negli Stati Uniti, ma anche altrove, ma oltremodo saggia e coerente con i criteri stabiliti negli anni '90 per l'allargamento dell'Alleanza<sup>122</sup>.

Infatti soprattutto la Georgia non soddisfa uno dei criteri di ammissibilità indicati nello *Study on NATO Enlargement* del 1995: il regolamento preventivo delle eventuali dispute di confine<sup>123</sup>. In effetti la dichiarazione del vertice di Kehl e Strasburgo implicitamente afferma l'impossibilità per la Georgia di aderire alla NATO finché non avrà trovato una soluzione pacifica e negoziata al suo contenzioso con la Russia.

Inoltre la situazione interna dei due Paesi, in questo caso in particolare l'Ucraina, è instabile. A Kiev, in seguito alla rottura dei rapporti tra i due leader della «rivoluzione arancione», Yushenko e Julia Timoshenko, rispettivamente presidente della repubblica e primo ministro, nell'agosto 2006 assunse quest'ultima carica il filo-russo Yanukovich, che il 16 settembre annunciò, con grande costernazione del Presidente, che il Paese avrebbe atteso prima di aderire al *Membership Action Plan* (MAP), il trampolino per entrare nella NATO. Nelle elezioni anticipate dell'ottobre 2007 prevalsero i partiti filo-occidentali di Yushenko e di Timoshenko, ma il partito di Yanukovich ottenne la maggioranza relativa e la geografia elettorale confermò una divisione di orientamento politico tra le regioni occidentali e quelle orientali di lingua russa. Seguì una riedizione della divisione della cariche: Yushenko presidente e Timoshenko primo ministro ed una nuova rottura tra loro, con la seconda favorevole ad una politica di maggiore intesa con la Russia. L'opinione pubblica ucraina resta

---

<sup>121</sup> «Without prejudice to further decisions which must be taken about MAP, the development of Annual National Programmes will help Georgia and Ukraine in advancing their reforms. The annual review of these programmes will allow us to continue to closely monitor Georgia and Ukraine's progress on reforms related to their aspirations for NATO membership. We also welcome the valuable contributions made by both countries to NATO's operations».

<sup>122</sup> «President Obama offered Moscow an opportunity for dialogue and declared his willingness to promote a peaceful and pragmatic relationship with Russia in order to focus on the theatres that he believed to be crucial (Afghanistan-Pakistan, Iran, Israel-Palestine, Syria). The Caucasus, plainly, is not one of these» (Razoux, op. cit.).

<sup>123</sup> Proprio per adempiere alla condizione relativa al regolamento delle dispute di confine vi furono una serie di accordi e trattati sottoscritti dagli aspiranti all'ingresso nella NATO: di riconciliazione tra Polonia e Germania, un trattato fondamentale sulle minoranze (il 16 settembre 1996) tra Romania e Ungheria relativo agli ungheresi in Transilvania, un accordo tra Ungheria e Slovacchia sulla minoranza magiara in quest'ultimo paese (è da notare che in un primo tempo invece il primo ministro ungherese Gyula Horn aveva dichiarato che l'adesione alla NATO avrebbe offerto al suo paese l'opportunità di portare all'attenzione internazionale il problema delle proprie minoranze), un trattato di confine tra Ucraina e Romania, relativo allo sfruttamento del gas e del petrolio del Mar Nero, comprendente anche la rinuncia di Bucarest a denunciare l'accordo nazi-sovietico, che aveva assegnato all'URSS Bucovina e Bessarabia, un trattato di buone relazioni tra Polonia e Lituania, che pose termine all'iniziale cattivo trattamento della minoranza polacca da parte di Vilna.

comunque divisa sull'adesione alla NATO (ed anche alla UE<sup>124</sup>) e, per di più, Kiev ha presentato un piano di *Partnership* annuale giudicato inadeguato. Dopo una controversia politico-istituzionale le elezioni presidenziali a Kiev sono state fissate per il 17 gennaio 2010 ed il candidato filo-russo Yanukovich appare in testa nei sondaggi, seguito dalla Timoshenko e con Yushenko in sesta ed ultima posizione<sup>125</sup>. Anche in Georgia la situazione non è affatto tranquilla, con il Presidente Saakashvili fortemente contestato con accuse di autoritarismo ed anche di corruzione simili a quelle rivolte ai suoi predecessori.

Un recente studio preparato per il Collegio di Difesa della NATO ipotizza cinque scenari per l'evoluzione a medio termine della situazione in Georgia: nessuno di essi prevede l'adesione alla NATO<sup>126</sup>. Lo stesso presidente Saakashvili prima della visita in Georgia del vice presidente americano verso fine luglio 2009 ha ammesso che le speranze della Georgia di adesione alla NATO sono «pressoché defunte»<sup>127</sup>, probabilmente per ottenere da Biden parole di sostegno. Il vice presidente non ha mancato di ripetere la posizione ufficiale della NATO ma ha ammonito la Georgia a non usare la forza per risolvere le dispute territoriali ed ha rifiutato la vendita di armi<sup>128</sup>. Negli stessi giorni Biden, noto *gaffeur*, rilasciava un'intervista<sup>129</sup> affermando che la sua declinante economia e demografia renderà la Russia più accomodante a cooperare con l'Occidente su questioni di sicurezza nazionale e che Stati Uniti sottovalutano le carte che hanno in mano. Il segretario di Stato Clinton è stato costretto a dichiarare che gli Stati Uniti considerano la Russia una «grande potenza» e la desiderano «forte e prospera», ribadendo quanto il presidente Obama aveva già detto nel suo discorso alla *New Economic School* a Mosca: gli Stati Uniti vogliono la Russia «forte, pacifica e prospera».

La politica della nuova amministrazione americana verso la Russia si ispira al concetto del “reset”. Alla conferenza di Monaco sulla sicurezza il vice presidente

---

<sup>124</sup> Il 42% a favore dell'integrazione con la Russia, rispetto al 34% con l'UE (A. Wilson-N. Popescu, *The Summer of Eastern Europe's Discontent*, *The Wall Street Journal-Europe*, 14-7-09, p. 13).

<sup>125</sup> [http://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni\\_presidenziali\\_ucraine\\_del\\_2010#Sondaggi](http://it.wikipedia.org/wiki/Elezioni_presidenziali_ucraine_del_2010#Sondaggi)

<sup>126</sup> Razoux, *What future for Georgia? Cit.*, «After the December 2008 NATO ministerial meeting, NATO membership is not on the cards for either country in the foreseeable future» (E. Rumer-A. Stent, 2009, *Russia and the West*, *Survival*, 51:2, 91 — 104.).

<sup>127</sup> A. Osborn, *Saakashvili to share power, expand vote*, in *The Wall Street Journal-Europe*, 20-7-09, pp. 1 e 31.

<sup>128</sup> P. Spiegel, *Biden Gives Georgia tough love*, in *The Wall Street Journal-Europe*, 26-26/7/09, p. 8.

<sup>129</sup> *Biden's Good Gaffe*, in *The Wall Street Journal-Europe*, 29-7-09, p. 13.

Biden affermò: «The United States rejects the notion that NATO's gain is Russia's loss, or that Russia's strength is NATO's weakness. The last few years have seen a dangerous drift in relations between Russia and the members of our Alliance. It is time -- to paraphrase President Obama -- it's time to press the reset button and to revisit the many areas where we can and should be working together with Russia. Our Russian colleagues long ago warned about the rising threat of the Taliban and Al Qaeda in Afghanistan. Today, NATO and Russia can, and should, cooperate to defeat this common enemy. We can and should cooperate to secure loose nuclear weapons and materials to prevent their spread, to renew the verification procedures in the START Treaty, and then go beyond existing treaties to negotiate deeper cuts in both our arsenals. The United States and Russia have a special obligation to lead the international effort to reduce the number of nuclear weapons in the world. We will not agree with Russia on everything. For example, the United States will not -- will not recognize Abkhazia and South Ossetia as independent states. We will not recognize any nation having a sphere of influence. It will remain our view that sovereign states have the right to make their own decisions and choose their own alliances. But the United States and Russia can disagree and still work together where our interests coincide. And they coincide in many places»<sup>130</sup>.

Concetti poi ripetuti dal segretario di Stato Clinton: «We have areas where we believe we not only can, but must cooperate with Russia – nonproliferation, arms control, antiterrorism, anti-piracy efforts» e dal nuovo ambasciatore americano presso la NATO: «we will not recognize a Russian sphere of “privileged interest,” nor will we recognize as independent countries the breakaway Georgian territories. Russia is a potential partner in many areas, but its “sphere of influence” ends at its border. We also strongly affirm the right of all countries, including Georgia and Ukraine, to choose their own alliances and alignments. Cooperation with Russia is achievable, nonetheless, starting on arms control and non proliferation ... or START – which will expire on December 5th. NATO, meanwhile, has a specific role to play with Russia on many issues of importance: cooperating in Afghanistan, combating terrorism,

---

<sup>130</sup> J. Biden, *Speech at the 45th Munich Security Conference*, cit.

countering missile and nuclear proliferation, containing narcotics trafficking, and confronting piracy»<sup>131</sup>.

La rinuncia dell'amministrazione Obama ad installare le due postazioni dello scudo antimissile in territorio ceco e polacco, sostituendole con sistemi imbarcati su navi, annunciata il 20 settembre e certamente motivata con solide ragioni strategiche ed operative è ovviamente risultata un gesto reale di distensione verso la Russia. Da questo punto di vista, anche per la forma dell'annuncio, essa ha provocato la reazione negativa di Polonia e Repubblica Ceca, accentuando la freddezza di esse e degli altri PECO verso il nuovo corso americano e suscitando le critiche degli ambienti americani più conservatori, già assai sospettosi riguardo ad esso.

Michael Rubin ha osservato: «If Poland and the Czech Republic are on the table, why should China not expect to deal over Taiwan, or why should Iran not demand concessions on Israel? The impact on the North Atlantic Treaty Organization (NATO) of Obama's proposed quid pro quo with Russia could be profound. Founded in 1949 as a collective-defense pact against the Soviet Union, NATO spanned continents and the Atlantic Ocean. Obama should realize that diplomacy with dictatorships is not the same as diplomacy among democratic nations. If democracies can be swayed with values and incentives, altering autocrats' behavior often requires far more complex coercion, not simply idealistic letters. If Washington is to remain strong, its alliances must remain strong. The White House must learn that the best security comes from supporting allies, not cutting deals over them»<sup>132</sup>.

Anne Applebaum ha scritto «Sooner or later, however, Barack Obama will also have to make hard decisions about regimes that oppose U.S. policy for reasons deeper than dislike of George W. Bush. If Russia persists in its occupation of

---

<sup>131</sup> Un'altra questione spinosa è l'attuazione del Trattato sulle Armi Convenzionali in Europa (CFE), firmato nel novembre 1990 dagli Stati membri della NATO e del moribondo Patto di Varsavia. Per adattarlo alla realtà post Guerra Fredda, nel 1999 le parti firmarono un nuovo testo, che imponeva nuovi limiti per l'armamento pesante dei singoli Stati. Dei 30 firmatari solo la Russia, la Bielorussia, l'Ucraina ed il Kazakistan hanno ratificato la nuova versione del Trattato. I membri della NATO si sono rifiutati di farlo a causa della mancata attuazione da parte di Mosca dei cosiddetti accordi di Istanbul, in base ai quali la Russia avrebbe dovuto ritirare le proprie truppe dalla Georgia e dalla Moldavia. La Russia aveva iniziato il ritiro dal primo Paese, mossa vanificata dal conflitto dell'estate 2008, ma non ha dato alcun segnale di voler ritirare le sue forze dalla Transnistria, regione separatista dalla Moldavia. Il 14 luglio 2007 la Russia, dopo aver visto respinte le sue richieste di modifica del Trattato, annunciò di sospendere l'osservanza, con effetto da 150 giorni dopo.

<sup>132</sup> *Obama Shouldn't Sacrifice Allies to Please Russia*, *Radio Free Europe*, Wednesday, March 4, 2009

Georgia, do we accept it? If Russia uses its energy policy to blackmail Europe, do we go along with that, too?»<sup>133</sup>.

Il tono dei rapporti tra Stati Uniti e Russia e quindi tra Russia e NATO sembra essere quindi cambiato, ma i problemi di fondo restano. L'amministrazione Obama, come quasi nessun altro Stato al mondo, non riconosce l'indipendenza dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud, né accetta di concedere alla Russia un *droit de regard* sull'«estero vicino». La Russia spinge il governo del Kirgizstan a chiudere la base aerea di Manas, fondamentale per la missione in Afghanistan, suscitando le critiche del segretario alla Difesa Gates sull'ambiguità di Mosca: «On the one hand [the Russians] are making positive noises about working with us in Afghanistan. On the other hand, they are working against us in terms of that airfield that is clearly important to us»<sup>134</sup>.

La «voce dal sen fuggita» di Biden su Mosca potenza in declino, sopra citata, trova una più sofisticata conferma in quanto scrive Brzezinski<sup>135</sup>, per il quale la Russia «mineral-rich», ma «increasingly depopulated» e «bordered by 500 million Europeans to the west and 1.5 billion Chinese to the east» deve essere indotta ad una «closer political and military association with the Euro-Atlantic community and ... engage[d] ... in a wider web of global security that indirectly facilitates the fading of Russia's lingering imperial ambitions». Alla fine la Russia dovrebbe accettare il suo destino «genuinely postimperial Russia» venendo a patti «like the United Kingdom, France, and Germany did before, with its new historical context». Non è questa certamente una prospettiva condivisa dal governo di Mosca, che aspira a riportare la Russia ad un ruolo di Grande Potenza, o meglio di Superpotenza.

La visione di Mosca, ribadita dal Presidente Medvedev nel giugno 2008, resta imperniata sulla costruzione di un'architettura di sicurezza euro-atlantica che tenga

---

<sup>133</sup> *For Russia, More Than a "Reset"*, *The Washington Post*, Tuesday, March 24, 2009. «...Look at remarks Lavrov himself made last weekend in Brussels, where he presented a vision of the world utterly unchanged by the events of Jan. 20. Speaking to past and present policymakers--several of whom had helped dismember the Warsaw Pact and expand NATO in the 1990s--he offered his own version of those developments, as well as of some more current. Among other things, he said, or implied, that the West lied to Russia; that NATO remains a threat to Russia; that the Organization for Security and Cooperation in Europe should replace NATO as the primary Western security organization; and that, by the way, Russia has plenty of potential clients for its gas in the Far East should its Western clients ever become problematic. As for Russia helping to prevent Iran from developing nuclear weapons--an Obama administration suggestion--Lavrov's only comment was that "there is no proof that Iran even has decided to make a nuclear bomb"».

<sup>134</sup> 18-2-2009, [www.washingtontimes.com/.../gates-russia-working-against-us-on-kyrgyzstan-base/](http://www.washingtontimes.com/.../gates-russia-working-against-us-on-kyrgyzstan-base/) -

<sup>135</sup> *An Agenda for NATO*, cit.

conto dei suoi interessi fondamentali; essa appare «to be an attempt to create a ‘sort of OSCE’ without the Basket Three provisions for democracy-building, a system in which Russia, Europe and the United States would be equal partners, but which does not concern itself with the internal organisation and politics of members states»<sup>136</sup>. «Russia still views security in terms of geography and realpolitik. NATO and its member governments stress the deterritorialised nature of many contemporary security threats and are much more preoccupied with out-of-area missions such as Afghanistan»<sup>137</sup>. La Russia non ha tutti i torti nel pensare che «the West does not hesitate to ignore Russian positions when doing so carries little cost»<sup>138</sup>.

La NATO «è sinonimo di sicurezza europea: sicurezza “in Europa”, che vede nella Russia un interlocutore essenziale e problematico, ma anche “dell’Europa” da minacce provenienti fuori dall’area geografica euro-atlantica ... la seconda componente della sicurezza vede in Mosca un *partner* e un associato»<sup>139</sup>, per la comunanza di molti interessi, per l’Europa specialmente economici ed energetici. Il nuovo Concetto Strategico dovrà «define the areas where NATO and Russia have a common interest and where we, as NATO Allies, believe cooperation with Russia is possible and indeed desirable»<sup>140</sup>, rispondendo alla domanda fondamentale se la «Russia is a difficult partner or strategic adversary»<sup>141</sup>.

Ispirate ad una visione positiva (la Russia come *partner*, sia pure «difficile») sono le seguenti considerazioni, condivise da chi scrive: «Russia is at least a regional power and very important to us in countries and regions as diverse as the Middle East, Iran, Afghanistan, Pakistan, Central Asia and North Korea and extremely precious for some global challenges : arms limitations, nuclear proliferation, climate protection and energy security. Is Putin’s Russia a danger to our democratic system? I don’t believe so. ... Russia is dependant on the export of oil and gas. The demographic situation is catastrophic. It’s an empty country : 140 million inhabitants for such a huge country. We do need Russia’s energy if we want to be able to sustain our economy and trade. We have to integrate that country into our system.

---

<sup>136</sup> E. Rumer-A. Stent, *Russia and the West*, *Survival*, 2009, 51:2,91 — 104. Sul tema cfr. A. Monaghan, *Russia’s Big Idea: “Helsinki 2” and the Reform of Euro-Atlantic Security*, Nato Defense College, 2008.

<sup>137</sup> O. Antonenko- B. Giegerich, *Rebooting NATO-Russia Relations*, in *Survival*, 2009, 51:2,13

<sup>138</sup> Ibi.

<sup>139</sup> Stefanini, *La NATO, la Georgia e la Russia ...*, cit., p. 579.

<sup>140</sup> Bisogniero, intervento cit.

<sup>141</sup> Luc De Vos, Intervento al Convegno, *Sessant’anni di alleanza atlantica ...*, cit.

We have so much in common, first of all Christianity. We have to avoid Russians being afraid of us. If that is their perception, we have to reassure them. When they are not afraid, they will be less a threat to their rather small neighbours, especially in the Caucasus. NATO could become a real European security system or even a Northern Christian security system including Russia until Vladivostok»<sup>142</sup>.

Al contrario si possono bene immaginare le conseguenze negative se si seguissero i seguenti consigli (basti pensare all'effetto su Mosca di una "presenza navale permanente della NATO nel Mar Nero"): «L'OTAN forme une communauté de sécurité fondée sur des valeurs de civilisation. Le processus d'élargissement raisonné de l'OTAN permet de promouvoir l'Etat de droit, les libertés fondamentales, le respect des minorités ethno-régionales, la primauté du civil sur le militaire et la transparence des politiques de défense. Alors que des puissances titanesques émergent en Asie, les pays membres de l'OTAN ne sauraient fermer leur porte à des pays voisins et pro-occidentaux: la Géorgie et l'Ukraine ne sont pas condamnés à demeurer dans une quelconque sphère d'influence exclusive et ces nations ont le droit d'exercer librement leur souveraineté. Les Occidentaux ne peuvent sans graves conséquences se couper du bassin de la Caspienne et renoncer à consolider le pluriversum géopolitique centre-asiatique: l'OTAN doit assurer une présence navale permanente en mer Noire pour y soutenir ses membres riverains, ainsi que ses amis, et garantir la sécurité des flux; l'UE doit développer une politique active dans son hinterland géopolitique dans le cadre d'une politique énergétique commune et de ses relations de bon voisinage»<sup>143</sup>.

Poiché la Russia «has never treated EU expansion with the same hostility and resentment it has shown toward NATO enlargement»<sup>144</sup>, nel quadro di una divisione dei compiti tra le due organizzazioni, l'UE potrebbe realizzare la *Eastern Partnership*, in origine proposta da Polonia e Svezia, per rafforzare i legami con Armenia, Azerbaijan, Bielorussia, Georgia, Moldavia, ed Ucraina, attraverso varie attività come l'assistenza finanziaria e tecnologica, borse di studio, facilitazioni per i viaggi in Occidente.

---

<sup>142</sup> Ibi.

<sup>143</sup> Jean-Sylvestre MONGRENIER, Lignes de front géorgiennes : l'Occident mis au défi, Institut Thomas More, Tribune N° 19/Fr – Programme de recherches Enjeux géopolitiques Série L'Europe face au monde – Septembre 2008

<sup>144</sup> Rumer, op. cit.

Anders Fogh Rasmussen ha dedicato ai rapporti con Mosca il suo «first major public speech as the new Secretary General of NATO»<sup>145</sup>, ritenendo «that of all of NATO's relationships with Partner countries, none holds greater potential than the NATO-Russia relationship». Ha premesso una rassegna degli ultimi vent'anni, osservando che «when the Cold War ended twenty years ago, NATO and Russia developed rather unrealistic expectations about each other». In particolare ha riconosciuto che «we also have to be more realistic in recognizing that Russia has security interests which we need to understand and take into account. Many things that NATO Allies may regard as entirely benign can sometimes look very different when seen from Moscow – and vice versa». Ritenendo possibile «a new beginning», ha formulato a tale scopo «three specific proposals»: 1. «reinforce our practical cooperation in all the areas where we agree we face the same risks and threats to our security»; 2. «rejuvenate the NATO-Russia Council, so that we can use it as a forum for open and unbiased dialogue on all issues related to peace and stability in Europe»; 3. «agree to carry out a joint review of the new 21st century security challenges, to serve as a firm basis for our future cooperation». Lo scopo finale deve essere «a relationship that allows us to pursue common interests even when we disagree in other areas».

Riguardo al primo punto, il segretario generale indica tre campi di cooperazione pratica su interessi condivisi: la lotta al terrorismo, la prevenzione della proliferazione delle WMD, la difesa antimissile, l'Afghanistan e la sicurezza marittima. Il NRC dovrebbe essere «rivitalizzato», per farne «a forum for serious dialogue». Infine Rasmussen propone di «undertake a joint review of NATO's and Russia's common threats and challenges».

Il discorso ha un tono di apertura, con punte di autocritica, che certamente dovrebbe predisporre ad un «nuovo inizio». La verifica sarà come sempre sui fatti. In conclusione Rasmussen ha citato la definizione del noto esperto russo Dimitri Trenin della Russia «being merely the planet Pluto in the "Western solar system"», commentandola così: «in other words, while it is formally part of the system, it is located out on the fringes where it is lonely, cold and frustrated. This situation is neither in Russia's own interest nor in NATO's interest». Probabilmente a Mosca non

---

<sup>145</sup> 18 Sep. 2009 "NATO and Russia: A New Beginning" Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Carnegie Endowment, Brussels,

avranno gradito essere definiti «soli, al freddo e frustrati», tanto più che fu Trenin a fare l'intervista sopra citata nella quale il vice presidente Biden invitava a non sopravvalutare la "debole" Russia, giustificando poi sostanzialmente tale giudizio.

### CAPITOLO III

#### LA GLOBALIZZAZIONE DELLA NATO: TRA AMBIZIONI E REALTÀ

*«Non abbiamo bisogno di una NATO globale. ... Il tipo di NATO di cui abbiamo bisogno ... è un'alleanza che difenda i suoi membri contro minacce globali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e Stati falliti. Per contrastare queste minacce, la NATO non ha bisogno di divenire un "GENDARME DU MONDE". Ciò di cui abbiamo bisogno è un approccio sempre più globale alla sicurezza, con organizzazioni compresa la NATO, che giochino i loro ruoli rispettivi».*

[Jaap de Hoop Scheffer]

#### **§ 1. Proposte recenti e fondamenti storici: dalla SPIRITUAL FEDERATION OF THE WEST alla ALIANZA POR LA LIBERTAD**

La proposta di una «NATO globale» nasce certamente dagli sviluppi del contesto strategico successivo all'11 settembre 2001. La lotta al terrorismo internazionale di matrice islamica non ha confini, così come il contrasto alla proliferazione delle WMD. La missione in Afghanistan ha di fatto superato i limiti geografici del "fuori area" vicino, nel quale si erano verificati gli interventi in Bosnia ed in Kosovo. Inoltre all'intervento americano in Afghanistan ed alla successiva missione ISAF hanno dato un contributo sostanziale alcune democrazie liberali come Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Corea del Sud, prive di un rapporto organico con la NATO. Di qui la proposta sollevata da diverse parti di allargare ad esse la piena *membership* della NATO, che costituirebbe la forma più spinta di attuazione del concetto di «NATO globale».

Anche in questo caso, vi è un precedente storico significativo, alle origini dell'Alleanza Atlantica. Nel dicembre 1947, avviando il processo che portò al Patto Atlantico, il ministro degli esteri inglese Ernest Bevin sottopose al segretario di Stato americano George Marshall l'idea di una *Western Union*, una «federazione spirituale

dell'Occidente»<sup>1</sup>, che descrisse in questo modo: «some western democratic system comprising the Americans, ourselves, France, Italy etc. and of course the Dominions [ossia Australia, Nuova Zelanda, Canada]. This would not be a formal alliance, but an understanding backed by power, money and resolute action. It would be a sort of spiritual federation of the west». L'idea era grandiosa ma vaga e fu poi realizzata in qualcosa di più puntuale e concreto, appunto l'Alleanza Atlantica. Va anche ricordato che quest'ultima non può essere considerata un «regional arrangement or agency», descritti nel titolo VIII della Carta dell'ONU, poiché l'Alleanza Atlantica si richiama invece all'art. 51, l'ultimo del capitolo VII relativo alla «Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione».

La prima ed ampia proposta formale di allargare la NATO alle grandi democrazie extraeuropee è apparsa in uno studio pubblicato nel 2005 dalla fondazione dell'ex primo ministro spagnolo José Maria Aznar<sup>2</sup> ove si sostiene «la necessità di invitare Israele, Giappone ed Australia ad entrare nella NATO» ed anche di stabilire un rapporto organico, in una «alleanza per la libertà», con India e Colombia<sup>3</sup>. Come Bevin più di mezzo secolo prima, sostanzialmente Aznar formula un appello all'Occidente a serrare i ranghi per la difesa della propria civiltà contro il nuovo nemico: «The Alliance was able to protect our freedom and democracies from the Soviet threat. Now it is imperative to defend them against Islamic extremism ... Its mission right now must be clear: to combat Islamic jihadism and the proliferation of weapons of mass destruction mainly, but not exclusively, among Islamic groups and governments».

---

<sup>1</sup> Cfr. M. de Leonardis, *I «tre cerchi»: il Regno Unito e la ricerca della sicurezza tra Commonwealth, Europa e «relazione speciale» con gli Stati Uniti (1948-1949)*, in *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, a cura di O. Barié, Bologna 1988, pp. 28-46.

<sup>2</sup> NATO: AN ALLIANCE FOR FREEDOM. How to transform the Atlantic Alliance to effectively defend our Freedom and democracies/OTAN: Una Alleanza per la libertà. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias, p. 48. Vale la pena di ricordare che l'apertura della piena *membership* a Paesi del tutto extra-europei, non quindi come la Turchia che ha un lembo del suo territorio in Europa, o la Georgia, ad essa contigua, sarebbe una notevole forzatura dell'art. 10 del trattato nord-atlantico. A meno che non si spinga all'estremo la considerazione dell'Assistant Secretary Fried: «Il trattato di Washington è uno di quei notevoli documenti che sono brevi ed ingannevolmente semplici. Esso consente un ampio grado di flessibilità nelle azioni della NATO basate sul consenso dei suoi membri» (*NATO/Riga Summit Issues ...*, cit.).

<sup>3</sup> La Colombia è uno dei pochi Stati rimasti in America latina ad avere un governo di centro-destra amico degli Stati Uniti ed ha un'esperienza nella repressione della guerriglia e del traffico di droga considerata utile per la situazione in Afghanistan (J. M. Santos [ministro degli esteri della Colombia], *Afghanistan's challenges – lessons from the Colombian experience*, in *Nato Review*, n. 3, autumn 2007).

Lo scopo è lo stesso, il nemico diverso. Non esiste però oggi il consenso unanime sul nemico ed il modo di fronteggiarlo, che esisteva nel 1948 riguardo all'U.R.S.S. Anzi la NATO, come si è visto, si guarda bene dal menzionare l'Islam come fattore critico. La proposta provocatoria di Aznar è stata comunque ripresa da altri, che hanno evitato di indicare esplicitamente un "nemico".

Sull'autorevole *Foreign Affairs*, due autori<sup>4</sup>, uno dei quali, Ivo Daalder, è stato nominato dal presidente Obama rappresentante permanente degli Stati Uniti presso il Consiglio Atlantico, scrissero che «la prossima mossa della NATO deve essere l'apertura della sua *membership* ad ogni Stato democratico del mondo desideroso e capace di contribuire all'adempimento delle sue nuove responsabilità. Solo un'alleanza veramente globale può affrontare le sfide globali ... Se il fulcro dell'Alleanza non è più la difesa territoriale ma riunire Paesi con valori ed interessi simili per affrontare i problemi globali, la NATO non ha più bisogno di avere un carattere esclusivamente transatlantico». Secondo i due autori, «a shared commitment to shared values should be a more relevant determinant of membership than geography. Any like-minded country that subscribes to nato's goals should be able to apply for membership in the alliance», superando il limite dell'art. 10 del trattato nord-atlantico, che recita: «Le parti possono, con accordo unanime, invitare ad aderire a questo Trattato ogni altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione dell'Atlantico settentrionale».

L'obiezione che una *membership* così allargata renderebbe più difficile raggiungere il consenso, in primo luogo su un'applicazione del *casus foederis*, secondo gli autori non andrebbe esagerata, in base alla considerazione che comunque gli Stati Uniti hanno già impegni, formali o di fatto, di garanzia della sicurezza di Australia, Israele, Giappone, Nuova Zelanda e Corea del Sud e che l'art. 5, come è noto, non impegna i membri dell'Alleanza ad un intervento militare automatico. Anche un altro noto studioso della NATO, Ronald Asmus, legato alla Rand Corporation ha sostenuto una NATO a *membership* globale<sup>5</sup>, mentre altri hanno assunto una posizione più sfumata, sostenendo la necessità della NATO come

---

<sup>4</sup> I. Daalder-J. Goldgeier, *Global NATO*, in *Foreign Affairs*, September-October 2006, p. 106.

<sup>5</sup> Asmus R., *Opening NATO's Doors*, New York 2002.

pilastro dell'Occidente in senso lato ma senza annacquare la atlanticità della sua *membership*<sup>6</sup>.

L'«alleanza per la libertà»<sup>7</sup> s'inquadra poi nel contesto di altri progetti di intese tra le grandi democrazie mondiali, come l'«anglosfera», idea cara ai *neocons* americani ed agli euroscettici britannici, che vedrebbe un'alleanza a maglie larghe incentrata sulla sicurezza ed il commercio tra Stati Uniti, Gran Bretagna, Australia, Nuova Zelanda e Canada, collegata ad un'Europa atlantica nella quale Regno Unito e PECO giocherebbero un ruolo di primo piano, alternativa al progetto di Europa politicamente integrata, protezionista, ripiegata su se stessa e poco amica dell'America, guidata da Francia e Germania<sup>8</sup>.

Come già avevano fatto negli anni '90, su una scala geografica più ridotta, gli Stati Uniti premono perché si allarghi il raggio d'azione della NATO, che è da essi tanto più apprezzata quanto più si rivela funzionale alla loro politica globale. Ciò può avvenire a diversi livelli, con una NATO a *membership* globale allargata alle grandi liberal-democrazie extra-europee, o globale come campo d'azione, o solo «con approccio globale» alla sicurezza. Nella primavera 2004, l'allora Rappresentante permanente Americano presso il Consiglio Atlantico Nicholas Burns iniziò una campagna per la «estensione dell'alleanza delle democrazie» ed in vista del vertice di Riga del 2006<sup>9</sup>, l'amministrazione Bush sembrò spingere per una NATO sempre più «globale», ossia un'organizzazione che, pur con membri appartenenti solo all'Europa ed all'America Settentrionale, operi in ogni parte del mondo, senza però arrivare a porre, per il momento, il problema della piena *membership* di Paesi extraeuropei.

Riferendosi all'allargamento della NATO ai Paesi indicati da Aznar, l'assistente segretario di Stato per gli affari europei ed euro-asiatici Daniel Fried si esprime considerandolo un problema sul tappeto, ma non ancora maturo: «Questo è un

---

<sup>6</sup> C. Bertram, *NATO's only future: the west abroad*, Riga 2006.

<sup>7</sup> Esso riprende precedenti idee di «organizzazione internazionale delle democrazie», «associazione delle nazioni democratiche», o «coalizione di Stati ragionevolmente democratici» (A. Buchanan-R. O. Keohane, *The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal*, in *Ethics & International Affairs*, XVIII (1), pp. 1-22) che potrebbero sostituirsi al Consiglio di sicurezza dell'ONU nel legittimare l'uso della forza.

<sup>8</sup> Cfr. J. C. Bennett, *The Anglosphere Challenge*, Lanham MD 2004; R. Ponnuru, *The Empire of Freedom. Where the US Belongs: the Anglosphere*, in *National Review*, 23-5-03, pp. 35-39; R. Conquest, *Towards an English-Speaking Union*, in *The National Interest*, Fall 1999, pp. 64-70. Come possibili membri della «anglosfera» sono stati indicate anche Giappone, Corea del sud, Singapore, India, e, persino, Pakistan, Colombia, ed Israele.

<sup>9</sup> Cfr. K.-H. Kamp, «Global Partnership»: A New Conflict Within NATO?, KAS, Nr. 29, May 2006

dibattito legittimo, ma al momento stiamo guardando allo sviluppo di *partnerships* con nazioni lontane. Però ciò non è la stessa cosa della *membership*. Così non stiamo ancora (corsivo dell'A.) varcando quella linea»<sup>10</sup>. Fried aggiungeva «La NATO è un'alleanza transatlantica, ma in realtà sta sviluppando *partnerships* globali ... e le sue missioni sono globali. Così ciò non è esattamente la stessa cosa di un'alleanza globale. Un'alleanza globale implica che qualunque Paese possa aderire alla NATO. Non penso vi sia consenso per questo. ...Alcune persone serie l'hanno proposto, okay? Ma questa non è la posizione dell'amministrazione USA. ...Noi pensiamo, lasciamo fare alla NATO ciò che deve giustamente fare e andiamo avanti da questo punto. ...lo penso che il dibattito sia molto utile, ma no, non è quella la posizione attuale».

Alla vigilia del vertice, il segretario generale de Hoop Scheffer dichiarò: «Non abbiamo bisogno di una NATO globale. ... Il tipo di NATO di cui abbiamo bisogno ...è un'alleanza che difenda i suoi membri contro minacce globali: terrorismo, proliferazione di armi di distruzione di massa e Stati falliti. Per contrastare queste minacce, la NATO non ha bisogno di divenire un “*gendarme du monde*”. Ciò di cui abbiamo bisogno è un approccio sempre più globale alla sicurezza con organizzazioni, compresa la NATO, che giochino i loro ruoli rispettivi»<sup>11</sup>.

In realtà Washington sembrava tendere verso l'obiettivo più ambizioso della «NATO globale»: «Gli Stati Uniti sperano soprattutto di creare con gli alleati ed i *partners* della NATO un'alleanza che diffonda sicurezza a difesa dei nostri valori – era l'opinione dell'ambasciatore americano alla NATO, Victoria Nuland<sup>12</sup> – non solo in patria, ma ovunque la nostra sicurezza o i nostri valori possano essere minacciati ed ogni qualvolta la NATO risulti essere lo strumento adatto per affrontare le nuove sfide». In un'intervista dello stesso periodo dell'articolo citato, la Nuland fu ancora più esplicita: «Gli Stati Uniti vogliono una forza militare che possa essere dispiegata su scala globale, che operi dappertutto, dall'Africa al Medio Oriente e oltre. Di questa forza faranno parte, oltre ai Paesi della NATO, anche il Giappone e l'Australia»<sup>13</sup>. Il

---

<sup>10</sup> *NATO/Riga Summit Issues*, cit.

<sup>11</sup> *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, NATO Secretary General's Speech at the SDA Conference, Brussels, 6 November 2006, [www.securitydefenceagenda.org](http://www.securitydefenceagenda.org).

<sup>12</sup> *La missione della NATO in Afghanistan: mettere in pratica la teoria*, Inverno 2006. La Nuland era l'ex consigliere per la sicurezza di Cheney ed è la moglie del *neocon* Robert Kagan.

<sup>13</sup> Cit. in A. Chauprade, *La NATO come strumento della politica globale degli Stati Uniti*, in de Leonardis–Pastori, *Le nuove sfide ...*, cit., p. 123.

Dipartimento di Stato prese le distanze da quest'ultima presa di posizione, definendola un'opinione personale della Nuland. Tuttavia dello stesso tenore erano le considerazioni dell'assistente segretario di Stato Fried: «In breve, ciò che la NATO sta diventando in pratica – sebbene non ancora in teoria<sup>14</sup> – è un'organizzazione, un'alleanza che non ha limiti geografici alle sue operazioni. Potenzialmente è mondiale nelle sue missioni. Così Riga sarà un momento in cui l'alleanza compie un altro grande passo verso il suo aspetto del XXI secolo, ... un'organizzazione con la capacità di essere il principale braccio militare e di sicurezza dell'alleanza transatlantica delle democrazie che fronteggia le sfide globali ... È un'organizzazione che sta compiendo azioni coerenti con la sua missione originaria che erano impensabili 15 o 20 anni fa». Il vertice di Riga sottoscrisse solo un «approccio globale alla sicurezza» da parte della NATO ed è stato più volte ribadito che essa ha «no ambition to become a Global Alliance»<sup>15</sup>.

La fine del «momento unipolare», la crisi della politica di Bush ispirata alla «diffusione della democrazia», la crescita di nuovi importanti poli della politica mondiale estranei all'Occidente rende irrealistico ed inopportuno il disegno di una NATO a *membership* globale. Il Cancelliere tedesco Angela Merkel ha osservato giustamente nel febbraio 2009 alla conferenza di Monaco sulla sicurezza: «I don't see a global NATO. . . . It can provide security outside its area, but that doesn't mean members across the globe are possible»<sup>16</sup>. Ivo Daalder, da ambasciatore, ha dovuto accantonare le posizioni che aveva espresso da semplice studioso: «So building on those relationships is crucial with countries who are willing and able to participate in NATO and in international operations. So I do think our relationship with all of these countries, even ones who will never become members with NATO, is crucial. That's the future. That's the way we're heading. It is a North Atlantic organization working in a global world to provide for security globally by having partnerships around the world». «The only requirement under Article 10 of the North Atlantic Treaty is you

---

<sup>14</sup> «La teoria ha un po' raggiunto la pratica al vertice di Praga, ed ancor più a Riga. ... Gli americani tendono ad andare dalla pratica alla teoria. I francesi vanno dalla teoria alla pratica. ... Guardate al dibattito sul fuori area. È stato risolto in pratica. In parte grazie al Kosovo, in parte grazie all'Afghanistan, ed ora è superato» (*NATO/Riga Summit Issues*, cit.).

<sup>15</sup> Bisogniero, Intervento cit.

<sup>16</sup> [ecodiario.economista.es/.../Germanys-Merkel-wants-NATO-to-focus-on-Russia-ties.html](http://ecodiario.economista.es/.../Germanys-Merkel-wants-NATO-to-focus-on-Russia-ties.html) -

have to be a European country. I recognize this. I just want to underscore that for those of you who read things. It has to be a European country»<sup>17</sup>.

Sul *New York Times* Brzezinski ha osservato che «a global NATO would dilute the centrality of the U.S.-European connection, and none of the rising powers would be likely to accept membership in a globally expanded NATO. Furthermore, an ideologically defined global alliance of democracies would face serious difficulties in determining whom to include and whom to exclude and in striking a reasonable balance between its doctrinal and strategic purposes. The effort to promote such an alliance could also undermine NATO's special transatlantic identity»<sup>18</sup>. Allargare la NATO ai *Contact Countries* porterebbe ad impegni poco credibili<sup>19</sup>.

Bisogna comunque trovare una formula per rendere i legami di tali *Contact Countries* più strutturati di quanto siano ora. La definizione *Contact Countries* fu adottata nel 2004, dopo ampio dibattito, per definire i Paesi per le relazioni con i quali già nel 1998 era stato definito un insieme di linee guida. Più recentemente viene usata anche l'espressione «other partners across the globe». Con tali definizioni si fa riferimento a Stati come Australia, Giappone, Corea del Sud e Nuova Zelanda, che non fanno parte delle «formal partnerships», ma con i quali l'Alleanza collabora in varie forme sulla base della condivisione di interessi strategici e di valori comuni fondamentali. Essi sono parte attiva dell'Occidente molto più di tanti Paesi che partecipano alle *partnership* formali: la *Partnership for Peace*, il *Mediterranean Dialogue*, la *Istanbul Cooperation Initiative*. Certamente, Bielorussia ed Uzbekistan, ad esempio, condividono i valori su cui si fonda la NATO assai meno dei *Contact Countries*. Il vertice di Riga del 2006 e quello di Bucarest del 2008 rafforzarono la cooperazione con i *contact countries*, consentendo loro, in linea di principio, di accedere a tutte le attività offerte dalle *partnership* formali.

L'Australia nel decennio 1997-2007, sotto la guida del Primo Ministro conservatore John Howard, è stata un fedele «vice-sceriffo» degli Stati Uniti, linea alquanto attenuata dal successivo governo laburista. L'Australia ha nominato a Bruxelles un addetto per la difesa, ha concluso con la NATO (come la Nuova Zelanda) un accordo sulla protezione delle informazioni classificate e partecipa con

---

<sup>17</sup> Discorso, cit.

<sup>18</sup> *NATO and World Security*, 22-8-09.

<sup>19</sup> C. Kupchan, *Decision Time. NATO's hard choices for the future*, in *NATO at 60*, p. 29

circa 1.090 militari alla missione ISAF. Ufficiali neo-zelandesi servirono sotto bandiera britannica nella missione SFOR in Bosnia-Erzegovina. Il Paese ha stabilito contatti regolari con la NATO a partire dal 2001, mantiene 160 militari in Afghanistan, dove guida il *Provincial Reconstruction Team* (PRT) a Bamyán. Il Giappone ha compiuto passi importanti per superare i vincoli della costituzione pacifista imposta dagli americani nel 1951 ed ha fornito supporto aereo alle forze in Iraq<sup>20</sup> ed appoggio navale alle operazioni in Afghanistan, oltre ad un forte contributo finanziario in Afghanistan e Balcani. Il nuovo governo del partito democratico verosimilmente adotterà una politica più defilata. La Corea del Sud ha iniziato i contatti con la NATO nel 2005 ed ha guidato un PRT a Parwan; pur avendo ritirato dal Paese i suoi militari, vi mantiene personale medico.

La partecipazione alle operazioni NATO dei Paesi non membri dell'organizzazione a pieno titolo è guidata da un apposito *Political-Military Framework*. Il processo di pianificazione e di generazione delle forze avviene attraverso l'*International Coordination Centre* a SHAPE e, ove necessario, missioni temporanee di collegamento con i Comandi strategici. La partecipazione alle operazioni avviene su una base comune a Paesi membri, Paesi partner e *contact countries*, con la partecipazione al processo decisionale.

Mai decollata ed ora in declino la prospettiva di una NATO a piena membership globale<sup>21</sup>, da varie parti si è proposto di strutturare i rapporti con i *contact countries* in una apposita partnership formale, il cui nome più ventilato è quello di *Global Partnership*<sup>22</sup> e la cui definizione solleva alcune questioni. I criteri di ammissione dovrebbero tener conto della forte conformità dei candidati al modello ed ai valori occidentali, della loro importanza strategica e del loro contributo alle operazioni<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> C. Molteni, *Le prospettive dell'alleanza tra Giappone e Stati Uniti*, in Colombo, *La sfida americana ...*, cit., p. 143; M. Nishihara, *Can Japan Be a Global Partner for NATO?*, in Asmus (ed.), *NATO and global partners ...*, cit., pp. 34-42; *Japan in Iraq*, in *The Wall Street Journal-Europe*, 16-17 maggio 2007, p. A14.

<sup>21</sup> Cfr. S. Koschut-H. Riecke, *NATO's Global Aspirations*, in *Internationale Politik*, vol. 9, n. 2, Summer 2008, pp. 31-37.

<sup>22</sup> Si è proposto anche che «Nations sharing the same values can become *NATO privileged Partners*, and enjoy NATO assistance to build-up their defense structures» (documento riservato), ma non appare molto opportuno verso gli altri Partners che potrebbero considerarsi quindi "non privilegiati".

<sup>23</sup> K.-H. Kamp, *"Global Partnership": A New Conflict Within NATO?*, KAS, Nr. 29, May 2006. L'autore si chiede poi «How will the so-called "post-neutral" countries (Sweden, Finland, Austria, and Switzerland),

Uno studioso francese osserva che «pour ne pas négliger sa finalité première, la défense collective de ses membres, et pour conserver la maîtrise des ‘coalitions de bonnes volontés’, l’OTAN doit s’articuler sur la Communauté atlantique et ne pas s’élargir au-delà d’une certaine limite. ... Au-delà de cette limite, l’OTAN pourrait y perdre en cohérence. L’hypothétique statut de ‘partenaires globaux’ exigerait donc une claire définition excluante de futures adhésions. L’objectif est de rationaliser les outils existants, de conjuguer et d’articuler les forces, de définir une commune représentation du préférable et du détestabile en matière d’ordre international, non point de s’engager dans une course à la mondialisation». Egli sostiene che converrebbe semmai riattivare l’ANZUS ed allargarla a Giappone e Corea del Sud<sup>24</sup>, una prospettiva già indicata anche da chi scrive nella precedente ricerca Ce.Mi.S.S.<sup>25</sup>.

La questione di trovare una collocazione adeguata per i *Contact Countries*, si collega anche al problema di rivedere il funzionamento delle *Partnerships* formali<sup>26</sup>, che tra l’altro coinvolgono molti Paesi del Medio Oriente, dell’Africa Settentrionale e dell’Asia ricchi di fonti di energia, e devono essere rese più concrete e flessibili, coinvolgendo maggiormente gli Stati disposti ad impegnarsi di più<sup>27</sup>. Esse sono ora basate sui criteri geografici, che non fanno differenza tra fornitori e fruitori di sicurezza né favoriscono l’iniziativa dei partecipanti ad organizzarsi a livello regionale. In alternativa si proporrebbe una struttura a “geometria variabile” con un *Club of contributors to NATO-led operations*, al primo posto, seguita da altri “cerchi”, a seconda del livello di cooperazione raggiunto o preferito dai vari *Partners*. Il primo criterio privilegia gli aspetti politici, il secondo quelli militari.

---

engaged in NATO operations but located in Europe, be incorporated? What role should Russia, as a “special partner” of NATO, receive in the context of a global forum?».

<sup>24</sup> Mongrenier, *Trasformazione e globalizzazione*, pp. 21 e 23.

<sup>25</sup> De Leonardis, *Alla ricerca della rotta transatlantica ...*, cit., p. 140.

<sup>26</sup> Sul tema cfr. la *NATO Review*, Summer 2007, dedicata alle *Partnerships Old and New*.

<sup>27</sup> Il sistema delle *partnership* formalizzate si basa su cornici troppo rigide, basate sui criteri geografici, che non fanno differenza tra fornitori e fruitori di sicurezza né favoriscono l’iniziativa dei partecipanti ad organizzarsi a livello regionale. In particolare «La NATO oggi è largamente moribonda nel suo dialogo politico in Medio Oriente (sia il *Mediterranean Dialogue* che la *Istanbul Cooperation Initiative*)» (Asmus-Holbrooke, *Re-inventing NATO*, cit., p. 5). Sul tema cfr. la *NATO Review*, Summer 2007, dedicata alle *Partnerships Old and New*.

## § 2. Gli Stati Uniti e la declinante centralità della *partnership* transatlantica negli equilibri mondiali

*«In recent years, we've allowed our alliance to drift. ... In America, there's a failure to appreciate Europe's leading role in the world. But in Europe, there is an anti-Americanism that is at once casual, but can also be insidious»*

(Barack Hussein Obama)

*«The United States is firmly committed to NATO ... President Obama is committed, as I am, to strengthening the transatlantic alliance, to supporting a strong Europe that is a strong partner to the United States, and to energizing our partnerships to confront the common challenges of our time»*

(Hillary Rodham Clinton)

Come sempre in passato, saranno soprattutto gli Stati Uniti ad indicare le linee di sviluppo della NATO. I presidenti americani degli anni '90, Bush Sr. e Clinton hanno decisamente operato per mantenere la centralità dell'Alleanza Atlantica. Il primo rilanciandone con forza il ruolo nel momento in cui alcuni pensavano fosse giunto il momento per l'Europa di badare a sé stessa anche nel campo della difesa, senza bisogno degli Stati Uniti. Clinton premendo affinché la NATO assumesse nuovi compiti e si allargasse, nonché ponendo rigorosi paletti allo sviluppo della ESDI all'interno dell'Alleanza. Per le ragioni viste, durante il suo primo mandato Bush Jr. accantonò la NATO, ma durante il secondo ne rivalutò l'importanza. Ovvio costante per tutti i tre presidenti, la NATO era vista come funzionale agli interessi degli Stati Uniti ed al mantenimento del loro ruolo egemonico: «National security statements of the Clinton period painted a picture of a NATO regarded as subordinate to US national interests. ... The view of NATO as subordinate to US national security objectives was articulated openly under Bush. In short, the Bush position demonstrated important continuities with the Clinton period. It was, however, more forthright in its insistence that NATO adjust its capabilities to the demands of new threats, be ready to act wherever 'the[se] new challenges to global peace are rooted'

and, when necessary, be a framework for coalition war fighting»<sup>28</sup>. Vi è maggiore continuità di quanto si possa pensare fra le tre presidenze post Guerra Fredda. Come si inserisce il presidente Obama in questo contesto?

Durante la campagna elettorale del 2008, nessuno dei vari candidati alle *nominations* parlò molto della NATO. L'esperienza in politica estera di Obama era alquanto limitata; dal gennaio 2007 egli presiedette il Sottocomitato del Senato per gli Affari Europei (con competenza, ad esempio, su NATO, UE ed OSCE). Tuttavia sotto la sua presidenza il Sottocomitato non si riunì mai per discutere questioni politiche ed egli non fece alcun viaggio in Europa<sup>29</sup>. In campagna elettorale Obama pronunciò un discorso<sup>30</sup> molto esplicito nella riaffermazione del primato americano, servendosi di un linguaggio retorico ed unilateralista notato dai *neocons* come esempio che un certo tipo di approccio non è appannaggio del solo Bush: «Io respingo l'idea che il momento americano sia passato ... Io credo che l'America sia tuttora l'ultima, la migliore speranza della Terra<sup>31</sup> ... Non dobbiamo né ritirarci dal mondo né cercare di forzarlo alla sottomissione, dobbiamo guidare il mondo, con le azioni e con l'esempio ... noi siamo ancora un faro di libertà e di giustizia per il mondo. ... Dobbiamo mantenere le forze militari più forti e meglio equipaggiate al mondo ... Nessun presidente dovrebbe mai esitare ad usare la forza – se necessario unilateralmente – per proteggere noi stessi ed i nostri interessi vitali quando siamo attaccati o di fronte ad una minaccia imminente».

Le prime frasi citate si inseriscono perfettamente nella tradizione dell'«eccezionalismo» americano. Al vertice NATO, Obama ha poi cercato di presentare una versione soft dell'«eccezionalismo». Alla domanda «whether you subscribe, as many of your predecessors have, to the school of American exceptionalism that sees America as uniquely qualified to lead the world, or do you have a slightly different philosophy?», egli ha risposto: «I believe in American exceptionalism, just as I suspect that the Brits believe in British exceptionalism and

---

<sup>28</sup> M. Webber, *NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan*, in *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 11, 2008.

<sup>29</sup> P. Keller, *Barack Obama's foreign policy what can NATO expect from the next U.S. President?*, NATO Defense College, Research Paper.

<sup>30</sup> *Remarks of Senator Barack Obama to the Chicago Council on Global Affairs*, 23-4-07, <http://my.barackobama.com/page/content/fpccga>; cfr. il commento *Obama in Chief*, in *Il Foglio*, 26-4-07.

<sup>31</sup> Cfr. il politico ed intellettuale conservatore William J. Bennett, *America: the Last Best Hope*, vol. I-II, Nashville 2007.

the Greeks believe in Greek exceptionalism. I'm enormously proud of my country and its role and history in the world. ... And if you think of our current situation, the United States remains the largest economy in the world. We have unmatched military capability. And I think that we have a core set of values that are enshrined in our Constitution, in our body of law, in our democratic practices, in our belief in free speech and equality, that, though imperfect, are exceptional. ... And so I see no contradiction between believing that America has a continued extraordinary role in leading the world towards peace and prosperity and recognizing that that leadership is incumbent, depends on, our ability to create partnerships because we create partnerships because we can't solve these problems alone»<sup>32</sup>.

In campagna elettorale, Obama aveva osservato anche che la NATO aveva «compiuto formidabili passi nella trasformazione da struttura di sicurezza della guerra fredda a dinamica *partnership* al servizio della pace», ma che bisognava «colmare il divario tra le missioni in espansione della NATO e le sue capacità rimaste attardate», ripromettendosi di riunire «i nostri alleati della NATO, affinché forniscano più truppe per le operazioni collettive di sicurezza ed investano maggiormente nelle capacità di ricostruzione e sicurezza». Egli sostenne anche l'allargamento della NATO purché «new candidates for membership are democratic, peaceful, and willing to contribute to our common security»<sup>33</sup>.

All'elezione di Obama molti commentatori osservarono che opporsi al maldestro Bush era stato facile, ma al nuovo presidente che chiedesse onestamente all'Europa di assumersi le sue responsabilità non si sarebbe potuto rispondere con un *fin de non recevoir*. Al momento in cui scriviamo (settembre 2009), la politica atlantica di Obama non si è ancora delineata compiutamente. «Sarà dopo Strasburgo-Kehl che il nuovo Presidente comincerà a tirare le fila del primo incontro con gli alleati europei e a stabilire il grado di priorità della NATO nella *sua* politica estera»<sup>34</sup>.

Nel momento stesso di assumere la carica, Obama indirizzò una lettera al segretario generale ed ai membri del Consiglio Nord-Atlantico, lodando la storia della NATO ed esortandola a «helping the people of Afghanistan build a better future, to helping the people of Europe's South and East as they become fully a part of

---

<sup>32</sup> April 4, 2009, NEWS CONFERENCE BY PRESIDENT OBAMA, cit.

<sup>33</sup> B. Obama and J. Biden, *A Stronger Partnership with Europe for a Safer America*, [http://www.barackobama.com/pdf/Fact\\_Sheet\\_Europe\\_FINAL.pdf](http://www.barackobama.com/pdf/Fact_Sheet_Europe_FINAL.pdf) (accessed March 9, 2009).

<sup>34</sup> Stefanini, *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, cit., p. 410.

democratic Europe»<sup>35</sup>. Le visite alla NATO del vice presidente Biden e del segretario di Stato Clinton e la partecipazione dello stesso Obama al vertice di Kehl e Strasburgo sono state poi ispirate a quella che si potrebbe definire “una politica dell’ascolto” e della “mano tesa”, basata sulla novità di un approccio dialogante e non «ideologico»<sup>36</sup>, che per il momento sottolinea la forma senza chiarire troppo la sostanza.

Il segretario di Stato Clinton ha ribadito un convinto sostegno all’Alleanza Atlantica: «I came here to deliver a clear message: The United States is firmly committed to NATO, and the Obama Administration will work vigorously to renew a real dialogue within this alliance. President Obama is committed, as I am, to strengthening the transatlantic alliance, to supporting a strong Europe that is a strong partner to the United States, and to energizing our partnerships to confront the common challenges of our time»<sup>37</sup>.

Concetti ribaditi il 10 marzo al Consiglio Atlantico dal vice presidente Biden: «I came to listen. I realize there may be some questions for our administration, but I primarily came here today to listen ... President Obama and I are deeply committed to NATO. Let’s get that straight right from the start. There is no ambivalence on the part of our administration about the value and necessity of a strong, coherent NATO»<sup>38</sup>. Alla conferenza stampa congiunta con il presidente Sarkozy, Obama ha ribadito: «I don’t come bearing grand designs. I’m here to listen, to share ideas, and to jointly, as one of many NATO allies, to help shape our vision for the future». Sempre al vertice NATO il presidente americano ha dichiarato che «The 21st century has ushered in a new era of global threats. To meet these dangers, the Alliance must renew and reform itself once more»<sup>39</sup>. The United States came here to listen, to learn, and to lead, because all of us have a responsibility to do our parts. America can’t meet our global challenges alone; nor can Europe meet them without America».

---

<sup>35</sup> B. Obama, *Letter to NATO*, Washington, D.C., January 20, 2009, <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090120a.html>

<sup>36</sup> «I represent an Administration that doesn’t have an ideology. It has a belief in pragmatism» (Così si è espresso l’ambasciatore alla NATO Daalder).

<sup>37</sup> 5-3-09, [www.state.gov/secretary/rm/2009a/.../120068.htm](http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/.../120068.htm)

<sup>38</sup> March 10, 2009 OPENING REMARKS BY THE VICE PRESIDENT TO THE NORTH ATLANTIC COUNCIL NATO Headquarters Brussels, Belgium.

<sup>39</sup> April 4, 2009, NEWS CONFERENCE BY PRESIDENT OBAMA, cit.

Tuttavia sia Biden sia Obama hanno pronunciato anche parole più esplicite. Il vice presidente, intervenendo a Monaco<sup>40</sup> all'annuale conferenza sulla sicurezza ha affermato che per affrontare le nuove sfide, tra le quali ha citato il «fondamentalismo radicale: «the United States will be guided by this principle ... There is no conflict between our security and our ideals. We believe they are mutually reinforcing. The force of arms won our independence, and throughout our history the force of arms has protected our freedom. That will not change .. our administration rejects a false choice between our safety and our ideals. America will vigorously defend our security and our values, and in doing so we believe we'll all be more secure». Segue un monito abbastanza chiaro ed un'enunciazione *soft* del principio della *pre-emption* e dell'unilateralismo: «America will do more, but America will -- that's the good news. The bad news is America will ask for more from our partners, as well. Here's what we'll do, and what we hope our partners will consider. First, we'll work in a partnership whenever we can, and alone only when we must. The threats we face have no respect for borders. No single country, no matter how powerful, can best meet these threats alone. We believe international alliances and organizations do not diminish America's power ... America needs the world, just as I believe the world needs America. But we say to our friends that the alliances, treaties and international organizations we build must be credible and they must be effective. Second, we'll strive to act preventively, not preemptively, to avoid whenever possible, or wherever possible the choice of last resort between the risks of war and the dangers of inaction. We'll draw upon all the elements of our power -- military and diplomatic, intelligence and law enforcement, economic and cultural -- to stop crises from occurring before they are in front of us. In short, we're going to attempt to recapture the totality of America's strength, starting with diplomacy. Thirdly, America will extend a hand to those who, as the President said, will unclench their fist. The United States of America does not believe, our administration does not believe, in a clash of civilizations; there is nothing inevitable about that. We do see a shared struggle against extremism -- and we'll do everything in our collective power to help the forces of tolerance prevail. In the Muslim world, a small -- and I believe a very small --

---

<sup>40</sup> REMARKS BY VICE PRESIDENT BIDEN AT 45TH MUNICH CONFERENCE ON SECURITY POLICY.

number of violent extremists are beyond the call of reason. We will, and we must, defeat them. But hundreds of millions of hearts and minds in the Muslim world share the values we hold dearly. We must reach them. President Obama has made clear that he will seek a new way forward based on mutual interest and mutual respect ... As America renews our emphasis on diplomacy, development and democracy, and preserving our planet, we will ask our allies to rethink some of their own approaches - - including their willingness to use force when all else fails». La NATO per Biden «must be better equipped to help stop the spread of the world's most dangerous weapons, to tackle terrorism and cyber-security, to expand the writ of energy security, and to act in and out of area more effectively».

Dal canto suo, Obama ha ricordato gli “errori” ed i “pregiudizi” di americani ed europei, ammonendo che, al di là di essi, le minacce restano reali: «In recent years, we've allowed our alliance to drift. I know that there have been honest disagreements over policy, but we also know that there's something more that has crept into our relationship. In America, there's a failure to appreciate Europe's leading role in the world. But in Europe, there is an anti-Americanism that is at once casual, but can also be insidious. ... On both sides of the Atlantic, these attitudes have become all too common. So let me say this as clearly as I can: America is changing, but it cannot be America alone that changes ... And I think that it is important for Europe to understand that, even though I'm now president and George Bush is no longer president, al-Qaida is still a threat and that we cannot pretend somehow that, because Barack Hussein Obama got elected as president, suddenly everything's going to be OK»<sup>41</sup>.

Riguardo alla partecipazione di Obama al vertice NATO del 3-4 aprile, un commentatore ha osservato che egli ha voluto presentarsi come «consultative» («we need to evolve a common policy ... we don't want to be a patron of Europe; we want to be a partner of Europe»<sup>42</sup>), non esponendo una posizione precisa ed esortando comunque gli europei ad essere all'altezza delle nuove sfide ed a cambiare come erano cambiati, con la sua elezione, gli Stati Uniti. Per un'opinione pubblica europea

---

<sup>41</sup> *Obama Promotes Afghanistan Strategy to NATO Allies, President Obama met Friday with NATO allies in France to rally support for his new strategy in Afghanistan. Margaret Warner reports on the two-day summit of 26 leaders from NATO countries.*

<sup>42</sup> *Ibi.*

affetta da “obamania”<sup>43</sup>, naturalmente è stato un gran successo, ma la “luna di miele” potrebbe finire quando il presidente formulerà programmi ed avvanzerà richieste più precise<sup>44</sup>.

Il concetto dell’ascolto, seguito dall’indicazione che poi seguirà la funzione di “guida”, ricompare in un primo intervento del neo-ambasciatore alla NATO Daalder: «I come to Brussels with a very clear mandate from Washington: I come to listen and to learn from our Allies and then to lead the way»<sup>45</sup>. Daalder assicura che «the Obama Administration understands that the United States cannot act alone; to succeed in this world, we need strong and able partners. ... The North Atlantic Alliance has always been the place where Washington looks first for international partners. ... In fact, I think it’s fair to say that NATO is currently at the center of American foreign policy». A riprova ciò egli cita il fatto che «the President’s first extended overseas trip was to Europe, or that he will make three trips to Europe in the first six months of his Presidency. It’s no accident that Vice President Biden has travelled to Europe three times in four months. It’s no accident that President Obama’s first four ambassadorial appointments were to the UN, Afghanistan, Iraq and NATO».

Daalder parla poi di «global threats in scope even if their impact is local ... Terrorists do not recognize geographical limits» ed indica tre priorità per la NATO, le operazioni in Afghanistan, le relazioni con la Russia e la «costruzione di una nuova alleanza per il futuro». Sul primo punto osserva che «occorrono progressi tangibili entro il luglio 2010 ... The United States has decided to step up to the plate, and Europe must too». «Le truppe aggiuntive inviate per le elezioni dovrebbero rimanere» e pur in tempi economicamente difficili «the European Union and its members need to increase their assistance to Afghanistan and Pakistan».

Alla domanda sui rapporti NATO-UE, partendo dalla premessa che non è affatto sicuro che la nuova amministrazione «abbia udito alcunché in risposta dai suoi partners europei», la cui risposta in termini di impegni è stata «molto debole» e

---

<sup>43</sup> Cfr. le tabelle in Appendice a pp. 142-45.

<sup>44</sup> Riferendo le reazioni della gente, la giornalista cita l’esempio di due giovani studenti francesi di 19 e 20 «in estasi» per Barack Obama e «totalmente rimbacilliti per Michelle Obama», che in un primo tempo dicono «è ragionevole chiedere più aiuto», ma poi aggiungono: «We have French soldiers there. When one French soldier dies, it is big news here. And we want to help, but not by fighting, but in other ways».

<sup>45</sup> A FULL AND URGENT AGENDA FOR NATO IN THE 21ST CENTURY Ambassador Ivo H. Daalder United States Permanent Representative to the North Atlantic Treaty Organization (NATO) Security & Defence Agenda June 8, 2009.

«certamente non all'altezza se l'Europa vuole essere considerata un attore serio nel campo della sicurezza». Daalder riconosce che «the European contribution to Afghanistan is the largest contribution in the history of the alliance to a military operation by NATO. It's not insignificant ... At the same time ... it's not enough». Come «fill the gap» dovrà essere deciso nei prossimi mesi.

Non c'è dubbio quindi che, passata la fase della “luna di miele” e con il procedere del conflitto in Afghanistan, Washington procederà più decisamente a cercare di indirizzare la NATO, che forma «a central plank of an Obama foreign policy of 'muscular multilateralism'», in una direzione utile ai suoi interessi nazionali: «an interventionist body in service of American national security interests, subject to US leadership and in need of ongoing adaptation ... Warm words will continue to be accompanied by the pursuit of unilateral gain, not necessarily in competition with allies but sometimes at odds with allied preferences and sometimes ahead of them»<sup>46</sup>. Se gli sforzi per indurre gli europei ad un maggiore impegno “fuori area” fallissero, l'amministrazione Obama si accontenterebbe di un'Alleanza Atlantica che, svolgendo il suo compito tradizionale di difesa della sicurezza in Europa, permetterebbe agli Stati Uniti di dedicare la loro attenzione alle aree che danno maggiori preoccupazioni strategiche: Medio Oriente, Asia Centrale ed Orientale: «drawing on NATO resources when convenient, cajoling allies to greater efforts when its own burden needs lightening and sidelining NATO when it is regarded as superfluous. Successive US administrations have adopted an instrumental attitude towards the alliance although the Bush administration was more brutally honest than most in its approach. Certainly the atmospherics will change after 2008 but the instrumentalism and the presumption of leadership will not». Un atlantismo americano quindi basato su aspettative ridotte, comunque preferibile alle feroci critiche alla NATO dei nuovi “neo-isolazionisti” o meglio “nazionalisti americani” che vorrebbero addirittura l'abbandono dell'Alleanza, al quale potrebbe adattarsi un'Europa che volesse continuare a crogiolarsi nei suoi sogni di “pace perpetua”.

L'atteggiamento di Obama verso la NATO va anche collocato nel quadro della sua cultura politica e nel contesto di un mondo nel quale contano sempre più le Potenze non occidentali, la fase che Fareed Zakaria ha definito «the rise of the rest»,

---

<sup>46</sup> Webber, *NATO: The United States ...*, cit.

contrapponendola al «rise of the West», che ha caratterizzato la storia mondiale dal '500 alla fine del XX secolo<sup>47</sup>. «L'universalisme occidental est désormais confronté au retour dans l'Histoire du monde colonial et semi-colonial d'antan. ... Les enjeux de la 'transformation' de l'OTAN nous invitent à une réflexion d'ordre philosophique et spirituel sur le déclin du monde occidental et les vertus d'un nécessaire patriotisme de civilisation»<sup>48</sup>.

Tale "patriottismo" occidentale non sembra però far parte del bagaglio ideologico di Obama. «Obama è, in virtù delle sue esperienze e della sua formazione, un multiculturalista capace di unire patriottismo e orgoglio americani con l'empatia per le culture extraoccidentali. Ciò con cui europei dovremo misurarci è il fatto che per lui sembra meno rilevante la categoria di Occidente e, quindi, anche il rapporto con l'Europa e con le radici europee della storia americana»<sup>49</sup>. «Può sembrare sgradevole notare divergenze culturali nelle relazioni transatlantiche o ammettere che l'enorme popolarità e simpatia che Barack Obama raccoglie in Europa non coincidono necessariamente con una considerazione altrettanto grande del ruolo dell'Europa ... La fine dell'unilateralismo comporta un pragmatico dialogo con potenze più decisive dell'Europa, dalla Cina alla Russia, ai nuovi giganti economici del pianeta. Se l'Europa non è più un problema non è ancora la "soluzione dei problemi" come ha notato l'ex ministro degli Esteri francese Hubert Vedrine»<sup>50</sup>.

Di Obama sono note le frequentazioni politiche e religiose di inquietanti personaggi che non amano certo l'Occidente<sup>51</sup>. Un esempio del multiculturalismo di Obama è fornito dal suo discorso al Cairo del 5 giugno 2009, giustamente criticato per le concessioni politicamente corrette fatte all'Islam ed al suo ruolo positivo nel mondo, anche nella storia degli Stati Uniti!, trovando perfino modo di accusare i «Paesi occidentali» di praticare la discriminazione contro le donne musulmane, poiché portano lo hijab, dal presidente scorrettamente pronunciato hajib. «Tra il

---

<sup>47</sup> F. Zakaria, *The post-American world*, New York, 2008.

<sup>48</sup> Mongrenier, *Trasformazione e globalizzazione ...*, cit.

<sup>49</sup> A. Panebianco, *Europa dimenticata*, in *Corriere della Sera*, 7-6-09, p. 13.

<sup>50</sup> M. Nava, *Le questioni aperte tra Obama e Sarkozy*, in *Corriere della Sera*, 7-6-09, p. 10.

<sup>51</sup> Un articolo di C. Rocca (*Obama e il suo doppio*, in *Il Foglio*, 12-1-08) ha sollevato inquietanti interrogativi sugli stretti legami di Obama con il pastore della *Trinity United Church* di Chicago da lui assiduamente frequentata. Il Rev. Jeremiah Wright, «seguace della teologia della liberazione ... abortista e favorevole ai diritti gay ... È afrocentrico, amico di Muammar Gheddafi e del leader antisemita della Nazione dell'Islam, Louis Farrakhan. Dopo l'11 settembre, ha detto che gli attacchi sono stati la conseguenza delle politiche violente dell'America del "Grande Occidente Bianco" ... [e che] L'America è la "nazione più pericolosa"».

pubblico musulmano globale — ha scritto a proposito del discorso Christopher Hitchens — oggi le persone sbagliate sghignazzano alle nostre spalle, mentre a coloro che dovrebbero essere nostri amici e alleati non resta che piangere»<sup>52</sup>.

Il discorso del Cairo è apparso «in totale controtendenza con l'era di Gorge W. Bush, che invece privilegiava la collaborazione con gli alleati democratici appartenenti al mondo occidentale ... in tutto il discorso Obama non accenna in alcun caso a come l'America intenderà gestire quegli scenari in cui al dialogo ed alla conciliazione si opporranno posizioni intransigentiste che propugnano valori opposti a quelli dell'America. Sotto questo aspetto, la Dottrina Obama è carente e dovrà fornire ancora molte risposte»<sup>53</sup>.

Indicativa è anche la risposta molto minimalista data alla domanda<sup>54</sup>: «I'd like to ask you about a law that's recently been passed in Afghanistan that affects the 10 percent of the Shia population there. A summary of it says it negates the need for sexual consent between married couples, tacitly approves child marriage, and restricts a woman's right to leave the home. The United Nations Development Fund for Women says this legalizes the rape of a wife by her husband». In una prima risposta il presidente si limita a dire: «is very important for us to be sensitive to local culture, but we also think that there are certain basic principles that all nations should uphold, and respect for women and respect for their freedom and integrity is an important principle. Premuto dal giornalista, Obama finalmente risponde: «We have stated very clearly that we object to this law». In questo caso la retorica dell'amministrazione americana dimostra tutti i suoi limiti: come ricordato, Biden aveva affermato «our administration rejects a false choice between our safety and our ideals».

Affermazioni del tutto simili a quest'ultima erano state fatte anche dall'amministrazione Bush, che però, soprattutto durante il secondo mandato, aveva dovuto annacquare di molto la sua impostazione ideologica. Da questo punto di vista,

---

<sup>52</sup> C. Hitchens, *Le parole di Obama sul velo: un favore agli integralisti islamici*, in *Corriere della Sera*, 10-9-09, p.

<sup>53</sup> Opinioni, *Il discorso di Obama al Cairo* di Alia K. Nardini

<sup>54</sup> NEWS CONFERENCE BY PRESIDENT OBAMA, Palaiz (sic) de la Musique et Des Congres, Strasbourg, April 4, 2009.

per i conservatori «the Obama administration is a continuation of the second Bush term, only worse»<sup>55</sup>,

Obama appare meno legato alla civiltà occidentale e soprattutto all'eredità che l'Europa ha trasmesso agli Stati Uniti, mentre dal punto di vista geostrategico la sua amministrazione presta una maggiore attenzione all'Asia rispetto all'Europa, e stanchezza per il ruolo "imperiale" e sentimenti "neo-isolazionisti" crescono nell'opinione pubblica e tra gli intellettuali<sup>56</sup>. Tutti elementi che non giocano a favore di un rilancio in grande stile della NATO.

### § 3. Problemi della trasformazione della NATO

Gli allarmi sulla "crisi" della NATO sono diventati frequenti a partire dagli anni '90, suscitando anche qualche ironia: con il titolo «*NATO is dying—again*», si apriva un articolo del 2004<sup>57</sup>; un altro autore ha ironizzato sulla sindrome di Pierino che grida «Al lupo! Al lupo!»<sup>58</sup>.

A partire dagli anni '90 la NATO ha conosciuto un vasto processo di trasformazione, tuttora in corso, che ha riguardato la sua *membership*, le sue strutture ed i suoi compiti: «Il risultato di questo processo di adattamento è un'alleanza più ambiziosa ma, per la stessa ragione, più fragile che in passato»<sup>59</sup>. Gli

---

<sup>55</sup> ARTICLES & COMMENTARY, *Obama Continues Bush's 2nd Term—Badly*, By John R. Bolton, in *Washington Times* Wednesday, June 10, 2009. L'ex ambasciatore all'ONU continua: «La politica di Obama Conservative foreign policy is unabashedly pro-American, unashamed of American exceptionalism, unwilling to bend its knee to international organizations, and unapologetic about the need for the fullest range of dominant military capabilities. Its diplomacy is neither unilateralist nor multilateralist, but chooses its strategies, tactics, means and methods based on a hard-headed assessment of U.S. national interests, not on theologies about process. Most especially, conservatives understand that allies are different from adversaries, and that each should be treated accordingly. In many ways, unfortunately, Understanding the Hobbesian nature of international relations fundamentally grounds conservative foreign policy in reality. In particular, conservatives reject the idea that America's actions are the foundation for most international discord, and that it is our deviation from international "norms" that must be "corrected" for the natural state of harmony to return».

<sup>56</sup> Cfr. *infra*, § 3.

<sup>57</sup> *International Affairs* 80, 1 (2004) 63-74 PAUL CORNISH, *NATO: the practice and politics of transformation*, Cucchi G., *La crisi d'identità della NATO*, in *Relazioni Internazionali*, dicembre 1993, pp. 19-26.

<sup>58</sup> J. SPERLING-M. WEBBER, *NATO: from Kosovo to Kabul*, in *International Affairs*, 85: 3 (2009), pp. 491-511.

<sup>59</sup> A. Colombo (a cura di), *L'Occidente Diviso. La politica e le armi*, Milano 2004, p. 22. Sul tema esiste una vastissima letteratura, per la quale si può fare riferimento alle bibliografie in Id., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano 2004 e M. de Leonardis (a cura di), *La nuova NATO: le strutture, i membri, i compiti*, Bologna 2001. Secondo un suo alto funzionario, «la NATO ha

indubbi sviluppi e successi dell'Alleanza dopo la fine della guerra fredda non possano far ignorare l'esistenza di grossi interrogativi sulla sua identità ed il suo ruolo<sup>60</sup>. «Ciò che mette in pericolo oggi la coesione dell'Alleanza e che sta determinando se essa abbia o meno un futuro, è la perdita di una sua ragion d'essere condivisa da tutti i suoi membri»<sup>61</sup>. «È giunto il momento di smettere di pretendere che tutto vada bene a Bruxelles ed a Mons. I *leaders* della NATO finora non hanno dimostrato né la visione né la volontà politica di re-inventare l'Alleanza», con il rischio di condannarla «ad una lenta ma certa discesa verso la marginalizzazione e l'irrilevanza»<sup>62</sup>. Sulla stessa rivista dell'organizzazione, che ha abbandonato lo stile ed i contenuti da bollettino ufficiale dell'epoca della Guerra Fredda per ospitare vivaci dibattiti, si leggevano nel 2005 espressioni come «la NATO è un'alleanza di grande successo sprofondata in una crisi di identità dalla quale è improbabile che emerga presto» o «l'alleanza sembra oggi soffrire di anemia»<sup>63</sup>.

Ciò si riflette nei sondaggi, che rivelano da parte di consistenti settori delle opinioni pubbliche dei Paesi membri dubbi e perplessità sulla perdurante utilità della NATO. Dal 2002 al 2007 il sostegno alla NATO è calato costantemente, ad esempio in Gran Bretagna dal 76% al 65%, in Turchia dal 53% al 35%, in Spagna dal 63% al 59% in Germania dal 72% al 55%. In generale nel 2002 la percentuale di europei che riteneva la NATO essenziale per la sicurezza del proprio Paese era il 69%, nel 2007 era calata al 53%. Nei due anni successivi il sostegno alla NATO è un po' cresciuto, nel 2008 il 57%, degli europei ed il 59% degli americani<sup>64</sup>, nel 2009 il 58% dei membri dell'UE e della Turchia<sup>65</sup>, quasi simile alla percentuale negli Stati Uniti (62%). In particolare nel 2009 si registra un consistente recupero in Olanda (ora al 77%) e nel

---

avuto più resurrezioni di Dracula» (J. Shea, *NATO and Terrorism*, *Rusi Journal*, vol. 147, n. 2, April 2002, pp. 32-40).

<sup>60</sup> Cfr. Baylis-Roper, *The United States and Europe ...*, cit., p. 107. Due libri presentano, ad esempio, visioni opposte del futuro della NATO: ottimista è S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, London 2005; pessimista R. E. Rupp, *NATO after 9/11: An Alliance in Decline*, Palgrave, New York 2005.

<sup>61</sup> FAES, *OTAN: una alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, Madrid 2006, p. 12.

<sup>62</sup> R. D. Asmus-R. C. Holbrooke, *Re-inventing NATO*, Riga 2006, p. 11.

<sup>63</sup> Dibattito Espen Barth Eide contro Frédéric Bozo, *La NATO dovrebbe svolgere un ruolo più politico?*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2005.

<sup>64</sup> *Transatlantic Trends 2006*, German Marshall Fund of the United States, Compagnia di San Paolo, Washington, D.C. e Bruxelles, 2006, p. 9 e *Transatlantic Trends 2008*, German Marshall Fund of the United States, Compagnia di San Paolo, Washington, D.C. e Bruxelles, 2008, p. 15.

<sup>65</sup> Arbitrariamente sommati, perché non considerare allora altri Paesi veramente europei non membri della UE, come, ad esempio la Norvegia?

Regno Unito (ora al 72%). Ma il forte recupero in tali Paesi, dato lo scarso incremento generale, rivela indirettamente che in altri Stati europei il sostegno non è affatto aumentato o è addirittura calato. Comunque il sostegno alla NATO resta lontano da quello di dieci anni fa.

Non sorprendentemente in molti dei nuovi membri il sostegno dell'opinione pubblica alla NATO era più forte che nei vecchi; resta tale, ma l'avvento di Obama, in controtendenza rispetto all'Europa occidentale, ha raffreddato gli entusiasmi. Resta comunque urgente il problema di spiegare in maniera convincente l'utilità della NATO oggi<sup>66</sup>. Il sostegno globale, sempre di UE più Turchia, per la politica di Obama schizza al 77%, al quale però corrisponde solo un 49% favorevole ad una forte *leadership* degli Stati Uniti nel mondo. Negli Stati Membri dell'UE tre persone su quattro (75%) desiderano che Bruxelles eserciti una *leadership* più decisa nelle questioni internazionali. Questo sostegno non ha subito variazioni significative negli ultimi quattro anni. Sette americani su dieci (70%) concordano. Gli americani (63%) hanno maggiore stima dell'UE rispetto ai cugini britannici, che risultano quasi equamente divisi nei confronti di Bruxelles (48% a favore, 46% contrari). Negli Stati Uniti la maggioranza dei democratici (75%) e degli indipendenti (57%) esprime un giudizio positivo dell'UE, ma meno della metà dei repubblicani (47%) vede Bruxelles in una luce positiva.

Il vertice di Kehl e Strasburgo ha costituito solo una tappa delle riflessioni sul futuro della NATO: «Molte delle questioni poste ... sul ruolo, sulla "missione" e sulla rilevanza della NATO, sono ... destinate a rimanere sul tavolo fino a Lisbona»<sup>67</sup>.

Sul futuro della NATO si confrontano diverse visioni<sup>68</sup>. Una, propria degli Stati e della Gran Bretagna, propone che la NATO assuma compiti molto ambiziosi nell'affrontare un'ampia gamma di sfide, a cominciare dalla lotta alla proliferazione delle armi NBC, per evitare la minaccia di un terrorismo nucleare, e dalla tutela della sicurezza energetica. Per questo vanno anche rafforzati i legami con *partners* come l'Australia ed il Giappone. Il cambio dell'amministrazione americana, nonché in misura minore la fine dell'era Blair, nel quale riecheggiava la tradizione

---

<sup>66</sup> Cfr. *infra*, la *Conclusion*.

<sup>67</sup> Stefanini, *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, p. 399.

<sup>68</sup> T. Noetzel-B. Schreer, *Does a multi-tier NATO matter? The Atlantic alliance and the process of strategic change*, in *International Affairs* 85: 2 (2009) 211–226

palmerstoniana di promozione della liberal-democrazia anche con la forza, molto probabilmente hanno ridimensionato i progetti di una NATO fortemente impegnata sul piano della diffusione della democrazia; resta l'idea di una NATO globalmente impegnata a sostegno degli interessi e, nei limiti del possibile, dei valori dell'Occidente.

Al contrario Francia e Germania sono scettiche su un'alleanza troppo globalizzata che inevitabilmente finirebbe per essere ancor più subordinata alla guida ed agli interessi strategici degli Stati Uniti. Parigi e Berlino vogliono evidentemente un'alleanza che tenga più conto degli interessi europei, con particolare attenzione al rapporto con la Russia e la Cina. L'approccio meno assertivo dell'amministrazione Obama e la messa in sordina dei piani di NATO a *membership* globale consentono un riavvicinamento delle due posizioni.

Infine i PECO, che pure nella fase a cavallo del 2003 si erano schierati a fianco di Washington, venendo lodati da Rumsfeld come la «nuova Europa», ora, timorosi della Russia, insistono su un'Alleanza incentrata sul *casus foederis* dell'art. 5, la difesa collettiva contro un'aggressione, posizione ovviamente dalla guerra tra Georgia e Russia dell'agosto 2008. In particolare Polonia e Stati Baltici premono per un incremento della difesa territoriale piuttosto che per il rafforzamento delle forze proiettabili a lunga distanza. Questa visione dei PECO è in sintonia con il rifiuto di Francia e Germania di una eccessiva globalizzazione della NATO, ma adotta un atteggiamento anti-russo non condiviso da Parigi e Berlino.

La «trasformazione» delle forze, per renderle più schierabili a lunga distanza è lontana dall'essere realizzata. La *Comprehensive Political Guidance* richiede alla NATO di avere forze in grado di compiere «lo spettro completo delle missioni»<sup>69</sup>, ovvero dai combattimenti regolari ad alta intensità al semplice *peacekeeping*, un obiettivo ambizioso, «considerati i severi limiti finanziari ai bilanci della difesa della maggioranza dei Paesi della NATO»<sup>70</sup>. La NATO fa notare «the more flexible and deployable our forces are, the better they can fulfill both missions: collective defence and expeditionary missions»<sup>71</sup>. Tuttavia, rileva l'ex Rappresentante Militare Italiano presso i Comitati Militari della NATO e dell'Ue, «molti Paesi [l'Autore cita ad esempio

---

<sup>69</sup> *Comprehensive Political Guidance*, § 7.

<sup>70</sup> C. Bertram, *NATO's only future: the west abroad*, Riga 2006, p. 4.

<sup>71</sup> Bisogniero, intervento, cit.

la Turchia] ... tendono ancor oggi a fare orecchi da mercante alle pressioni dei Comandi Strategici, preferendo consistenze numeriche significative, a scapito della qualità», mentre «da sempre, il principale nemico della consistenza numerica è la qualità delle forze, ivi compresa la capacità di spedizioni lontane»<sup>72</sup>.

Vent'anni dopo la fine della Guerra Fredda, le Forze Armate dei Paesi europei hanno solo in parte superato l'eredità di tale periodo, quando servivano solo a difendere il territorio nazionale, ed è certamente più difficile convincere i parlamenti e le opinioni pubbliche che la sicurezza del proprio Paese richiede d'inviare truppe a migliaia di chilometri di distanza. Il Segretario Generale aveva invitato gli Stati membri a riservare almeno il 2% del loro PIL alla difesa, percentuale rispettata o superata nel 2008 solo da Bulgaria, Francia, Grecia, Regno Unito e Stati Uniti. Globalmente la spesa per la Difesa dei Paesi europei della NATO è calata dal 2,17% del PIL nel 1996 al 1,7% nel 2008. Inoltre solo Bulgaria, Francia, Lussemburgo, Norvegia, Spagna, Turchia, Regno Unito e Stati Uniti dedicano più del 20% del bilancio della Difesa all'acquisizione di nuovi equipaggiamenti<sup>73</sup>. Un altro dato rilevante, in tal senso, è dato dalla spesa media per ogni soldato, in termini di equipaggiamento e ricerca e sviluppo: la media UE di € 20.000 si scontra con un investimento statunitense superiore a € 100.000 annui<sup>74</sup>.

In base al concetto di *usability*, tutte le nazioni dovrebbero disporre almeno del 40% degli effettivi utilizzabili per interventi ex art. 5 e dell'8% rischierabili a tempo indefinito fuori area. Diverse nazioni hanno raggiunto e superato questo livello, tra cui l'Italia, che nel 2008 su 122.600 militari dell'Esercito, ne conta 59.000 *deployable* e 12.000 *sustainable*. Nel 2008 l'Italia «Italy deployed, on average (12 months), 7.754 land force personnel in operations of which 5.303 in NATO operations and 2.451 in non-NATO operations. The average figure for all services personnel deployed in 2008 was 8.562. This corresponds to 7 % of the reported land forces strength»<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> Sanfelice di Monteforte, *I concetti strategici di NATO e UE*, cit.

<sup>73</sup> Cfr. le tabelle in Appendice, pp. 132 e 134.

<sup>74</sup> Cfr. N. WITNEY, *Re-Energising Europe's Security and Defence Policy*, in «ECFR Paper», luglio 2008, p. 20.

<sup>75</sup> Dati ufficiali forniti dal Ministero della Difesa, reperibili sul sito web della NATO, partendo dalla pagina *Commitment to Operations and Mission*, dalla quale sono ottenibili i dati anche di tutti gli altri Paesi membri.

Lord Robertson fece notare nel 2003<sup>76</sup> che meno del 25% delle 238 brigate operative assegnate alla NATO era impiegabile per l'intero spettro delle missioni e recentemente è stato osservato che «about 70 percent of European land forces cannot deploy, due either to obsolete equipment, lack of mobility assets, reliance on fixed logistics, or a lack of plans or training for movement operations. Many units suffer all these shortfalls. This situation is due to the conscious decision by many allies not to invest in making more than a fraction of their forces deployable»<sup>77</sup>. Con Forze Armate molto più ridotte «the U.S. deploys well over twice as many troops as Europe»<sup>78</sup>.

Diverse critiche<sup>79</sup> si sono appuntate sulla NRF<sup>80</sup>, della quale si è scritto che «lacks a clear purpose and has yet to be used for other than permissive humanitarian endeavours». Essa è stata infatti utilizzata solo due volte: nel settembre 2005 per i soccorsi alle vittime dell'uragano Katrina nella Louisiana ed un mese dopo per quelli alle vittime del terremoto in Kashmir. All'epoca alcuni membri della NATO criticarono tale impiego, non previsto come *ratio* della NRF, sostenendo che essa non doveva diventare «un braccio della Croce Rossa Internazionale». Altri lo giustificano ai fini di migliorare l'immagine della NATO presso quella parte delle opinioni pubbliche che la vede come un'alleanza militare per «fare le guerre»<sup>81</sup>, un ragionamento ben noto agli italiani che ricordano come l'efficace, pronto e necessario intervento dei militari in occasione del terremoto dell'Irpinia del 1980, in assenza allora della Protezione Civile, rappresentò un primo passo per un ritorno della popolarità delle Forze Armate, alquanto offuscata nei quindici anni precedenti.

«With NATO struggling to find enough troops to conduct operations in Afghanistan, it is illogical to keep those associated with NRF in training simply to help

---

<sup>76</sup> *Questions and answers with NATO Secretary General, Lord Robertson, at the press conference following the working session for allied and invitee defence ministers*, Colorado Springs, 9-10-03, [www.nato.int/docu/speech/2003/s031009b.htm](http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031009b.htm). ?

<sup>77</sup> *Alliance reborn*, cit., p. 47. Le Forze Armate dei Paesi europei (compresa la Turchia) della NATO nel 2008 (quindi escluse Albania e Croazia, entrate nel 2009) contavano 2.210.000 militari, quelle degli Stati Uniti 1.326.000.

<sup>78</sup> *Alliance Reborn*, cit.

<sup>79</sup> D. Ucko-M. Berdal - *NATO at 60*, cit.; *NATO: The United States, Transformation and the War in Afghanistan*, cit.

<sup>80</sup> Decisa al vertice di Praga nel novembre 2002 e dichiarata pienamente operativa al vertice di Riga quattro anni dopo, la NRF disponendo di circa 24.000 unità, dovrebbe iniziare a schierarsi dopo soli cinque giorni di preavviso ed essere in grado di auto-sostenersi per almeno un mese ed oltre attraverso periodiche rotazioni.

<sup>81</sup> Per un esempio cfr. SOLO VOCI DI GUERRA AL CONVEGNO DELL'UNIVERSITÀ CATTOLICA DI MILANO SULLA NATO, Adista Notizie.

them as far as possible to transform. An alternative, suggested by Jamie Shea, is to consider the NRF 'not only as a tool for experimentation but also as a real fighting force that can be used when NATO is under pressure – for instance, as a reserve in Afghanistan'. ... This and similar proposals have elicited little or no support from major European Allies. ... Absent such a course, however, nations reluctant to contribute to ongoing operations, particularly in Afghanistan, have been accused, off the record, by senior NATO officials of seeking to 'hide out' in the NRF to avoid deployment. ... Reflecting its increasingly marginal status, was scaled back at an informal meeting of NATO defence ministers in October 2007»<sup>82</sup>.

L'altra faccia della medaglia è che in considerazione degli importanti impieghi operativi, dall'Afghanistan ai Balcani, numerosi Paesi non hanno potuto mantenere i loro impegni nei processi di generazione delle forze e rotazione per la NRF: «For example, in late 2008, just two months prior to its mission window, the 13th rotation of the NATO Response Force was reported to be at only 26% fill for land forces with no commitments for helicopters or logistics»<sup>83</sup>. Quindi sembra sia in considerazione una sostanziale riduzione della NRF (da 25.000 a 10.000). Comunque nella dichiarazione di Strasburgo-Kehl si richiede ai ministri della Difesa di approntare quelle misure che permetteranno alla NRF di essere maggiormente dispiegabile, sostenibile, interoperabile e quindi utilizzabile sui teatri operativi.

La NRF è descritta come «capable of carrying out the full range of Alliance missions», ma, come indica il nome, dovrebbe servire soprattutto a missioni di combattimento con breve preavviso, che, secondo i critici, «it is unlikely ever to under take»<sup>84</sup>. La NATO continua a prepararsi «for the “big war”, while having to fight a number of “small wars”»<sup>85</sup>, nelle quali oltre alla superiorità tecnologica<sup>86</sup>, o forse più di essa, contano altri fattori: «la superiorità tecnologica delle forze armate della NATO consente di fronteggiare agevolmente le situazioni di scontro diretto contro i gruppi

---

<sup>82</sup> NATO: *The United States, Transformation and the War in Afghanistan*, cit.

<sup>83</sup> *Alliance reborn*, cit.

<sup>84</sup> *NATO at 60*, cit.

<sup>85</sup> Sanfelice di Monteforte, *Considerations on a new NATO Strategic Concept*.

<sup>86</sup> «Si è passati da una situazione in cui il successo militare era strettamente legato alla superiorità tecnologica di uno strumento in costante competizione con quello del possibile avversario, ad una situazione in cui, almeno per i prossimi vent'anni, i mezzi disponibili alle Forze Armate della NATO rimarranno superiori a quelli di qualunque altra forza militare non NATO anche senza aggiornamenti tecnologici rivoluzionari come quelli necessari durante la Guerra Fredda» (Intervento del Gen. Carlo Cabigiosu al convegno *Sessant'anni di Alleanza Atlantica ...*, cit.).

armati avversari, ma per il successo finale legato alla capacità di realizzare condizioni ambientali di sicurezza tali da consentire un efficace processo di normalizzazione e di “nation building”, occorre perseguire un disegno progettuale che non si può basare solamente su azioni tipiche del repertorio militare»<sup>87</sup>.

In sé la trasformazione delle forze non risolve interamente il problema della ragion d'essere della NATO, poiché l'impiego di esse è comunque soggetto alla volontà politica degli Stati membri: «Should the need for an intervention arise, there are also strong arguments against sending the NRF. Beyond the difficulties of achieving agreement to deploy, it is doubtful whether NATO Europe will have the capabilities to get the job done»<sup>88</sup>.

A tali problemi il Gen. Jones, ex SACEUR ed ora Consigliere per la sicurezza nazionale del Presidente Obama, sembra pensare quando, in occasione del vertice NATO, oltre ad osservare che «spetta alle nazioni decidere quanto intendono contribuire», ma che comunque va detto che «the process by which NATO manages its contributions probably needs some overhaul and some modernization», propone per la NATO un nuovo modo di affrontare i conflitti, basato sulla prevenzione e non sulla reazione: «instead of being a reactive alliance that just sits back and waits until something bad happens and then deliberates for six months to a year and then finally agrees to deploy forces, might have to be able to do things a little bit more rapidly in order to prevent conflict. It will be cheaper. It can be tailor-made. It could be economic assistance. It could be civilian assistance. It could be security assistance»<sup>89</sup>. In altre parole, un ruolo più politico che militare, più «diplomazia preventiva» e meno interventi militari.

Come si è visto, da parte dell'amministrazione Obama vi è un atteggiamento ufficiale di fiducia e sostegno per la NATO, ma ci si aspetta che essa dimostri la sua efficacia, ciò di cui non pochi negli Stati Uniti cominciano a dubitare, proprio partendo da una valutazione negativa delle capacità militari dei Paesi europei. Una critica devastante verso molti aspetti dell'Alleanza è stata formulata da uno studioso che già negli anni '90 era stato molto scettico sulla evoluzione della NATO. Secondo Ted

---

<sup>87</sup> *Ibi.*

<sup>88</sup> NATO at 60.

<sup>89</sup> 2 aprile 2009, *Press Briefing By Secretary Of State Hillary Clinton And National Security Advisor General Jim Jones On The Nato Summit*, [www.nato.int/shape/community/soa/members/.../0412-newsletter.pdf](http://www.nato.int/shape/community/soa/members/.../0412-newsletter.pdf)

Galen Carpenter<sup>90</sup>, infatti, vi sono «ragioni per dubitare della rilevanza dell'organizzazione regarding the foreign policy challenges of the 21st century». «Although NATO has added numerous new members during the past decade, most of them possess minuscule military capabilities. Some of them also have murky political systems and contentious relations with neighbouring states, including (and most troubling) a nuclear-armed Russia. Thus, NATO's new members are weak, vulnerable, and provocative». Il declino delle spese militari della maggior parte dei membri europei della NATO è stato tale che «American leaders now worry that joint operations with U.S. forces are becoming difficult, if not impossible». «NATO has outlived whatever usefulness it had. Superficially, it remains an impressive institution, but it has become a hollow shell —far more a political honour society than a meaningful security organization ... Today's NATO is a bad bargain for the United States. We have security obligations to countries that add little to our own military power. Even worse, some of those countries could easily entangle America in dangerous parochial disputes. It is time to terminate this increasingly dysfunctional alliance». «There's a caustic saying popular in Texas about people who have an impressive reputation but possess few real resources: "all hat and no cattle": that applies to NATO. The endorsement of NATO membership for Croatia and Albania confirms that the alliance has now entered the realm of farce», poiché più si allarga meno l'art. 5 diventa credibile.

Le critiche di Galen Carpenter sono le stesse di un ex Consigliere del Presidente Reagan, che accentua posizioni di nazionalismo isolazionistico ispirate al principio *America First*. «"Multilateral defense relationships" can be useful, but permanent security guarantees to populous and prosperous friends are not. Especially when the U.S. is very busy elsewhere around the world, unlike the friends, who are far more interested in sustaining their domestic welfare states. At a time of economic crisis, it would make sense for the U.S. to tell its rich international welfare dependents—Europe, South Korea, and Japan—that their defense will be their business». It will be less painful if the U.S. voluntarily returns to a more normal role in the world. America will long be influential, but the time is coming when it will be

---

<sup>90</sup> T. Galen Carpenter, *NATO at 60 A Hollow Alliance*, in *Policy Analysis*, n. 635, 30-3-09, pp. 1-14.

merely first among equals. The American people will be far better off if Washington stops wasting their money and lives attempting to micro-manage global affairs»<sup>91</sup>.

Bandow definisce il vertice NATO «another example of geopolitical futility. ... NATO is coming up on its 60th anniversary, and it is completely bereft of a *raison d'être*»<sup>92</sup>. L'Afghanistan è «un'operazione Americana ... The U.S. bears the primary burden of combat operations, as “NATO” really stands for North America and The Others. ... Even when the European contributions have some value, NATO is not necessary. In practice, these “NATO” missions are essentially U.S.-led coalitions that could be organized outside of the formal alliance structure».

«The ... new task for NATO was to help integrate the newly freed states of Central and Eastern Europe into the West. In contrast, these are objectives that the European Union is far more capable of accomplishing. The EU requires legal and political changes, and enforces its standards with some rigor ... NATO expansion in any direction multiplies liabilities rather than assets. None of the newer NATO members are able to defend themselves let alone make a meaningful combat commitment overseas. But all have a variety of internal weaknesses, border disputes, and international conflicts. ... It's time for a NATO rethink. The alliance is a means, not an end. And NATO's end has been fulfilled. ... NATO is ill-suited to transform itself to meet other objectives. It is, at base, a military alliance—no one needs a second European Union. ... The point is not that the U.S. should be indifferent to the fate of the rest of the world, but that it should become the off-shore balancer rather than the meddler of first resort. ... After six decades of treating Europe as a helpless dependent, Washington should metaphorically kick its child out of the house, leaving the Europeans with full control over—and responsibility for—their own destiny. ... Moreover, turning NATO over to Europe would in no way limit formation of future “coalitions of the willing” to cooperate in military expeditions elsewhere»<sup>93</sup>.

Le posizioni citate sono espresse con un linguaggio provocatorio e sono ingiuste quando liquidano come “inutile” l'apporto militare e politico degli alleati

---

<sup>91</sup> Doug Bandow • <http://www.cato-at-liberty.org/2009/02/> Incoherent Empire: The Case for Getting Out of NATO (©2009 Taki's Magazine.) by Doug Bandow on December 18, 2008.

<sup>92</sup> «The organization has changed from a military alliance directed at protecting U.S. security to the international equivalent of a gentleman's club. Only Washington has serious duties, to protect everyone else. America and Europe should continue to cooperate on issues of shared interest. But it is time for Washington to turn European security over to Europe».

<sup>93</sup> *First Among Equals* (National Interest online) by Doug Bandow 01.12.2009 [EMAIL ARTICLE](#) | [PRINTER FRIENDLY](#)

europei. Esse però rispecchiano sentimenti diffusi negli Stati Uniti, anche se non espressi ufficialmente da esponenti della nuova amministrazione, ma che potrebbero emergere maggiormente se Washington ritenesse di dover addebitare una sconfitta in Afghanistan in larga misura ai suoi alleati.

## CONCLUSIONE

### La ricerca del *core business* della NATO

*« La Nato ... si è continuamente trasformata rispettando un valore di fondo: essere un'alleanza di democrazie liberali che credono nei valori del liberalismo democratico e sono decise a proteggerli. La forma con cui si sono difesi tali valori è variata e varierà nel tempo secondo le sfide»*  
(Amm. Giampaolo Di Paola, Presidente del Comitato Militare della NATO)

*«I think ... that it is time to re-explain NATO's purpose to our publics, to our potential foes, and to recognize that international security for the Alliance is predicated on a larger membership and also a range of threats that we have not ... squarely addressed in the mission set that defines NATO»*  
(James Jones, Consigliere per la sicurezza nazionale, ex SACEUR).

*«If NATO becomes everything, then it's nothing»*  
(Barack H. Obama<sup>1</sup>)

L'Alleanza Atlantica si è profondamente trasformata rispetto al periodo della Guerra Fredda riguardo ai membri, alle strutture ed ai compiti. Tutto ciò lasciando inalterato il trattato costitutivo che è «breve e ingannevolmente semplice. Esso consente una grande flessibilità alle azioni della NATO basate sul consenso dei suoi membri ed è molto specifico riguardo ai suoi valori e molto non prescrittivo in termini di azione»<sup>2</sup>.

Affermare che il Patto Atlantico nacque per fronteggiare il pericolo sovietico è certo esatto. Nel Preambolo del Trattato di Washington si legge che «Gli Stati che aderiscono al presente trattato ... Sono decisi a unire i loro sforzi in una difesa collettiva e per la salvaguardia della pace e della sicurezza». Tale era l'imperativo

---

<sup>1</sup> Obama Promotes Afghanistan Strategy to NATO Allies, cit.

<sup>2</sup> Daniel Fried, in *NATO/Riga Summit Issues ...*, cit..

primario. Durante la Guerra Fredda, «a tenere in piedi l'alleanza per lungo tempo bastarono la sensazione del pericolo e le necessità della comune difesa», come si esprime nel 1978 l'ex Segretario Generale della NATO Manlio Brosio<sup>3</sup>.

Non va però dimenticato che unirsi per la difesa collettiva era implicitamente indicato come il mezzo per uno scopo più ampio indicato al primo posto nel Preambolo: «salvaguardare la libertà dei loro popoli, il loro comune retaggio e la loro civiltà, fondati sui principi della democrazia, sulle libertà individuali e sulla preminenza del diritto», al quale va aggiunta, sempre indicata nel preambolo, l'aspirazione «a promuovere il benessere e la stabilità nella regione dell'Atlantico settentrionale». Tale scopo più ampio è rimasto e rimarrà invariato, come ha ben detto l'Amm. Di Paola, Presidente del Comitato Militare della NATO: «Si è detto spesso che la Nato non sarebbe sopravvissuta a se stessa. Invece si è continuamente trasformata rispettando un valore di fondo: essere un'alleanza di democrazie liberali che credono nei valori del liberalismo democratico e sono decise a proteggerli. La forma con cui si sono difesi tali valori è variata e varierà nel tempo secondo le sfide»<sup>4</sup>.

Durante la Guerra Fredda il mezzo (o la «forma», come dice l'Amm. Di Paola) per conseguire lo scopo era chiaro ed in primo piano, anche a scapito di qualche compromesso sui valori: la difesa militare richiedeva di chiudere talvolta un occhio sull'appartenenza alla NATO di dittature di «destra». Solo oggi si può veramente dire che il trattato Nord-Atlantico è «molto specifico riguardo ai suoi valori e molto non prescrittivo in termini di azione»; durante la Guerra Fredda era il contrario. Oggi lo scopo è sempre chiaro, ma non lo sono altrettanto i mezzi per conseguirlo.

In altre parole la domanda a ben vedere non è «a cosa serve la NATO?». La NATO, oggi come ieri, serve e servirà a difendere la civiltà occidentale<sup>5</sup>. Il vero quesito è identificare le sfide (il termine diplomaticamente corretto per definire le minacce<sup>6</sup>) di fronte alla civiltà occidentale che la NATO deve e può affrontare utilmente, premesso che non spetta ad essa affrontarle tutte. Quale deve essere il *core business* della NATO, che non è più univoco come durante la Guerra Fredda?

---

<sup>3</sup> M. Brosio, *Introduzione*, in AA.VV., *Trent'anni di Alleanza atlantica*, Roma 1979, p. VII.

<sup>4</sup> Intervista al *Sole 24 Ore*, 30-5-09, p. 13.

<sup>5</sup> «A better world for everybody» (Di Paola). «Un Occidente unito ... non è una minaccia ad alcun'altra nazione, ma può essere il nucleo che facilita l'aggregazione di tutti gli altri Paesi desiderosi di ottenere, pace, stabilità e prosperità» (Sanfelice di Monteforte, *Strategy and Peace*, cit. p. 488).

<sup>6</sup> Una minaccia deriva dalla somma delle intenzioni e capacità di un avversario con le proprie vulnerabilità.

Quali compiti la NATO può affrontare meglio di qualunque altra organizzazione internazionale, “coalizione di volonterosi” o singola Grande Potenza?

Sono domande alle quali va risposto, anche per assicurare all’Alleanza il sostegno dell’opinione pubblica, che, come ha osservato l’ex SACEUR Gen. Jones, ora Consigliere per la sicurezza nazionale del presidente Obama, non sembra aver oggi del tutto chiara l’utilità della NATO: «I think the leadership recognizes that it is time to reexplain NATO's purpose to our publics, to our potential foes, and to recognize that international security for the Alliance is predicated on a larger membership and also a range of threats that we have not -- we have not squarely addressed in the mission set that defines NATO. Much of what defines NATO is still the 20th century Cold War doctrine and policy, and we need to recreate -- reinvent NATO in a certain way in terms of processes and capabilities so that the new, improved version, if you will, is more agile, more proactive, and more rapid in executing its diverse missions, which should also include to prevent conflict in the future. And we will be really working quite hard to reexplain NATO's relevance on both sides of the Atlantic to our publics and to affirm that, while NATO had great days in its past, it's quite possible that its best days and most important contributions are yet to come»<sup>7</sup>. In effetti la NATO «[has] never been busier, and yet it seems that it's harder for government leaders today to convey to publics and parliaments what NATO is really about»<sup>8</sup>. Lo ha ammesso il funzionario più alto in grado responsabile per la comunicazione della NATO: «Almost 20 years after the collapse of the Soviet Union, significant proportions of most NATO country populations still have vague ideas about the Alliance, its purpose and its roles»<sup>9</sup>.

Ha osservato uno dei “grandi vecchi” della politica estera americana che «NATO's 60<sup>th</sup> anniversary ... generated little public interest. NATO's historical role was treated as a bore. In the opinion-shaping media, there were frequent derisive dismissals and even calls for the termination of the alliance as a dysfunctional geostrategic irrelevance ... Even France's decision to return to full participation in NATO's integrated military structures -- after more than 40 years of abstention --

---

<sup>7</sup> *Documents and Texts from the White House 03 April 2009 Press Briefing By Secretary Of State Hillary Clinton And National Security Advisor General Jim Jones On The Nato Summit Via Conference Call April 2, 2009:45 P.M. (Local)*

<sup>8</sup> *Brookings*, marzo 2009, cit..

<sup>9</sup> *Reinventing NATO's Public Diplomacy*, cit., by Stefanie BABST, Deputy Assistant Secretary General, Communication Coordination, NATO HQ.

aroused relatively little positive commentary»<sup>10</sup>. Anche in Italia, rispetto ad altri anniversari come ad esempio il cinquantenario dei trattati di Roma, il 60° anniversario dell'Alleanza Atlantica è stato celebrato con un *low profile*, a livello istituzionale ed accademico<sup>11</sup> e la copertura mediatica del vertice di Kehl e Strasburgo, complice anche la crisi mondiale che attira l'attenzione sull'economia, è parsa decisamente scarsa rispetto agli altri numerosi summit che hanno avuto luogo (G8, G20 ecc.)<sup>12</sup>.

Il vertice di Kehl e Starsburgo ha dato mandato al Segretario Generale di «develop a new Strategic Concept and submit proposals for its implementation for approval at our next summit». Il Segretario Generale Delegato Claudio Bisogniero ha osservato che «the Strategic Concept must provide a clear description of the new strategic environment. This should cover not only terrorism, failed states, and the proliferation of weapons of mass destruction. It should also include the security implications of new challenges, such as climate change, cyber-attacks, energy security and piracy. A new Strategic Concept must lay out convincingly where NATO has a role to play, and what that role should be». Le precisazioni che l'Amb. Bisogniero ha voluto sottolineare sono quanto mai opportune. «È facile elencare tutte le sfide che possono avere impatto sulla nostra sicurezza reciproca. Non è facile, tuttavia, individuare le aree chiave nelle quali la NATO dovrebbe giocare un ruolo significativo ... La NATO non può servire a tutto per tutti»<sup>13</sup>. Anche il Segretario Generale de Hoop Scheffer ha sostenuto che «la NATO deve assumersi l'onere di missioni reali (solo) quando essa è portatrice di un valore aggiunto, (come ad esempio) in materia di sicurezza energetica, per mare, oppure proteggendo i passaggi obbligati, (chiamati *goulets d'étranglement*), dei flussi energetici»<sup>14</sup>. Concetti ribaditi sinteticamente anche dal presidente Obama: «If NATO becomes everything, then it's nothing».

---

<sup>10</sup> Z. Brzezinski, *An Agenda for NATO*, cit.

<sup>11</sup> Una cerimonia non particolarmente solenne al Senato della Repubblica, convegni di studi in due Università (Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano e Trieste-Gorizia), tavole rotonde in due altri atenei ed all'ISPI.

<sup>12</sup> Il sito web della NATO, a giudizio di chi scrive, è in assoluto il migliore per chiarezza, accessibilità e completezza delle informazioni tra quelli delle grandi organizzazioni internazionali, mentre quello della UE è uno dei peggiori.

<sup>13</sup> J. Petersen, *NATO's New Strategic Concept: A Parliamentary View*, in *NATO at 60*, pp. 41-42. Alla elaborazione del nuovo Concetto Strategico è dedicata un'altra Ricerca Ce.Mi.S.S. – 2009.

<sup>14</sup> Sanfelice di Monteforte, I concetti strategici della NATO e della UE, cit.

L'ansia di giustificare la propria rilevanza e la ricerca del consenso tra gli Stati membri può portare ad indicare molte minacce, senza precisare abbastanza le priorità e soprattutto quando, dove e cosa la NATO può fare. «If NATO is to be better, not just bigger, we must transform its scope and strategic rationale in ways that are understood and sustained by parliaments and publics. NATO is busier than ever, but it has also become less central to many members. It is doing more now than during the Cold War, but its wide range of activities does not easily inspire or sustain public, parliamentary – and hence financial – support»<sup>15</sup>. Se era semplice far capire a cosa serviva la NATO durante la Guerra Fredda, non lo è altrettanto spiegare l'utilità delle missioni "out of area" a opinioni pubbliche largamente incompetenti o disinteressate alle questioni strategiche: «If NATO is visible in expeditionary missions but invisible when it comes to protecting our own societies, support for the alliance will wane. Its role will be marginalized and our security diminished. NATO operates out of area, and it is in business. But it must also operate in area, or it is in trouble. If NATO cannot protect, it cannot project».

La lunghezza ed il numero dei documenti e dei comunicati della NATO è cresciuta a dismisura dopo la Guerra Fredda; ciò è comprensibile, ma, come per la Chiesa dopo il Concilio Vaticano II, il rischio è che nessuno li legga o, peggio, che ciascuno vi legga quello che gli pare. Sarebbe anche opportuno, nei limiti del possibile, non usare una *langue de bois* che esaspera il "politicamente corretto". Ad esempio il Concetto Strategico del 1999, afferma che le forze dell'Alleanza «in caso di conflitto» devono «concludere la guerra rapidamente costringendo l'aggressore a riconsiderare la propria decisione, a cessare il proprio attacco e a ritirarsi» (par. 47); era meglio dire più semplicemente che esse devono «sconfiggere il nemico» o «vincere la guerra»<sup>16</sup>.

La novità del dopo Guerra Fredda è stata la forte espansione del ruolo politico della NATO, che si riflette anche a livello istituzionale: prima del 1989 la figura

---

<sup>15</sup> *Alliance reborn*, cit.

<sup>16</sup> Giustamente l'ammiraglio James O. Ellis, Jr., Comandante in capo della NATO per l'Europa meridionale (CINCSOUTH) e Comandante in capo delle forze navali statunitensi in Europa, nel messaggio per la festa della Marina del 13 ottobre 1999 usava un linguaggio ben più guerriero: «L'America continuerà ad aver bisogno di una marina che possa andare ovunque, combattere quando necessario ed in questo caso vincere senza esitazione» (cit. in *Panorama* [periodico della Marina Militare statunitense], 8-10-99, p. 1).

dominate era il SACEUR, dopo lo è stata il Segretario Generale<sup>17</sup>. Ciò ha oscurato la specificità ed il migliore *asset* della NATO, che, come scriveva il SACEUR<sup>18</sup> nel 1992, «è la sola organizzazione che ha la struttura militare collettiva integrata, una comune dottrina, procedure standardizzate, regole coordinate di ingaggio, procedure uniformi di comando, controllo e comunicazione, addestramento internazionale ed una infrastruttura insostituibile comprendente una rete di oleodotti, aeroporti, porti, comunicazioni terrestri e satellitari e depositi dispiegati [all'epoca] su due continenti e 16 nazioni».

Già negli anni scorsi si era discusso se la NATO dovesse accentuare il suo ruolo politico o recuperare pienamente il suo primario compito militare: «NATO's future was assured only when the Allies demonstrated its continued vitality as a military instrument in a new strategic environment, dealing with non-Article 5, outof-area contingencies. In the absence of such a demonstration, seeking to rejuvenate NATO at the time by "politicising" the organisation would simply have led to the creation of a talk shop»<sup>19</sup>. I senatori americani Graham and Lieberman hanno sollecitato «reinvigorating NATO as a military alliance, not just a political one». Il ministro degli esteri polacco Radoslaw Sikorski ha similmente osservato che «NATO needs to recover its role, not just as an alliance but as a military organization». «If NATO is not involved in the central strategic issues facing our countries, it will cease to be central in our policies. A "political" NATO is a halfway house for the Alliance's demise»<sup>20</sup>. Chi scrive non condivide l'opinione che «NATO's survival will ultimately hinge as much on the Allies' success in articulating a new political mission as it will on efforts aimed at transforming the Alliance militarily»<sup>21</sup>, se ciò significa dare preminenza al ruolo "politico" della NATO. La NATO non è non può essere «lo strumento più efficace per promuovere la democrazia ... piuttosto è un'alleanza militare»<sup>22</sup>.

---

<sup>17</sup> Cfr. R. C. Hendrickson, *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War*, Columbia MO - London 2006.

<sup>18</sup> J. M. Shalikashvili, *A shared commitment for security*, in *Occidente*, luglio-settembre 1992, p. 13.

<sup>19</sup> Opinione di Bozo in Dibattito Espen Barth Eide contro Frédéric Bozo, *La NATO dovrebbe svolgere un ruolo più politico?*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2005, [www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/debate.html](http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/debate.html)

<sup>20</sup> ASMUS\_Grant, cit.

<sup>21</sup> R. R. Moore, *NATO's new mission: projecting stability in a post-Cold War world*, Westport, Conn.-London, 2007, p. 10.

<sup>22</sup> M. Mandelbaum, *Preserving the New Peace: The Case Against NATO Expansion*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, p. 10.

Ovviamente l'impiego della forza militare deve essere legato ad una visione politica condivisa. Soprattutto oggi che in Occidente è diffusa una visione delle relazioni internazionali che subordina l'impiego delle Forze Armate per la soluzione delle crisi a molteplici condizioni, di natura giuridica, morale, economica o semplicemente ad una visione «post-eroica» che rende non più tollerabile un numero elevato di caduti. Nei Paesi più figli di Marte, come Stati Uniti e Gran Bretagna, tale sentimento è limitato ai propri caduti, in altri magari suscita sconcerto anche la morte degli avversari. Come è ben noto, tali condizionamenti sono molto più forti in Europa che negli Stati Uniti, e quindi certamente «the Alliance must once again become a forum for open dialogue about the major issues it is to engage in»<sup>23</sup>, ma la NATO, «is not just to consult together, but also to act together»<sup>24</sup>. In questo senso il ruolo “politico” della NATO deve essere quello di promuovere una comune visione strategica tra i suoi membri e poi, deciso l'impiego delle Forze Armate, far sì che esse adottino tattiche e procedure d'ingaggio comuni: ciò che è largamente mancato in Afghanistan e, in maniera meno drammatica, manca anche nelle operazioni della NATO contro la pirateria al largo della Somalia, dove ogni Stato membro ha le sue regole d'ingaggio.

Il compito di raggiungere un accordo su strategia globale, strategia militare e tattica non è facile in una alleanza di Stati sovrani, ognuno con la sua storia, la sua cultura ed i suoi vincoli costituzionali. Certamente non presenta alcun problema riaffermare il principio contenuto nell'art. 5: «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'uso della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale». Non va affatto svalutata l'importanza della NATO come alleanza difensiva contro un'aggressione

---

<sup>23</sup> Opinione di Eide, in Dibattito Espen Barth Eide contro Frédéric Bozo, *La NATO dovrebbe svolgere un ruolo più politico?*, in *Rivista della NATO*, Primavera 2005, [www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/debate.html](http://www.nato.int/docu/review/2005/issue1/italian/debate.html)

<sup>24</sup> Bisogniero, *Intervento*, cit.

tradizionale al territorio degli Stati membri; essa è altamente improbabile, ma è resa tale anche proprio dall'esistenza dell'Alleanza<sup>25</sup> e comunque nulla può essere escluso in assoluto in un ipotetico futuro.

Se però la NATO restasse solo una "fortezza Bastiani", tale ruolo potrebbe apparire non sufficiente a giustificarne pienamente l'esistenza. Di qui la necessità, nell'attuale fase di "deterritorializzazione" delle relazioni internazionali, di estendere il concetto di "aggressione". Il fatto che gli attentati terroristici agli Stati Uniti siano stati considerati come rientranti nel *casus foederis* dimostra la disponibilità degli Alleati ad interpretare il concetto di aggressione in maniera estensiva rispetto a quella tradizionale di invasione da parte di uno Stato o gruppo di Stati. Il non lungimirante rifiuto americano di considerare fin dall'inizio l'attacco all'Afghanistan come un'operazione NATO "ex art. 5" ha impedito di consolidare ancora meglio una nuova interpretazione del *casus foederis*.

Andrebbe ricercata una visione condivisa su altre fattispecie di "attacco". Varie ipotesi sono state suggerite. Brzezinski ha immaginato la presa del potere in Pakistan da parte di fondamentalisti islamici che minacciassero le forze NATO in Afghanistan. Si è parlato di attacchi informatici, come quello del quale è stata vittima l'Estonia e di minacce alla sicurezza ed agli approvvigionamenti energetici<sup>26</sup>. Secondo il senatore repubblicano Richard Lugar, sempre molto attento a ciò che riguarda la NATO, essa dovrebbe occuparsi seriamente della questione energetica, poiché «nei prossimi decenni, la fonte più probabile di conflitto armato nel teatro europeo e nelle regioni circostanti sarà la scarsità di energia e la sua manipolazione»<sup>27</sup>.

Si tratta insomma di verificare quanto gli Alleati sono disposti ad accettare una concezione ampia di difesa del «comune territorio», ma anche che la NATO serva alla difesa dei «comuni interessi» e fino a che punto essi sono disposti a ricorrere alla forza militare per tutelarli: si tratta di «risolvere il dilemma tra irrilevanza e sovraesposizione»<sup>28</sup>. Alla conferenza sulla sicurezza di Monaco del febbraio 2009 il

---

<sup>25</sup> Sul tema in generale cfr. K.-H. Kamp- D.S. Yost, *NATO and 21<sup>st</sup> Century Deterrence*, Nato Defense College, 2009.

<sup>26</sup> Certo è difficile immaginare che nell'attuale contesto internazionale si possa rispondere ad un tentativo di strangolamento economico come il Giappone rispose a Pearl Harbor nel 1941..

<sup>27</sup> R. Lugar, *Lugar Speech in Advance of NATO Summit*, German Marshall Fund of the Unites States, Riga 27 novembre 2006, [www.rigasummit.lv/en/id/speeches/p/2/](http://www.rigasummit.lv/en/id/speeches/p/2/). Anche il segretario generale de Hoop Scheffer ha citato la sicurezza energetica tra i campi nei quali la NATO potrebbe giocare un ruolo.

<sup>28</sup> T. Kunze-P. Keller, *NATO'S FUTURE. SOME CONSIDERATIONS ON A NEW ERA IN THE HISTORY OF THE ALLIANCE*, KAS : «Three variants have emerged. The first is a reduced version of

Segretario Generale de Hoop Scheffer ha affermato che «NATO ... should carry the burden of real-life missions only if it can bring an added value, as for Energy Security and Choke Point Control of the energy flow». Un altro esempio di attacco “non territoriale” fatto da de Hoop Scheffer è quello informatico (subito dall’Estonia nell’aprile 2007 ed attribuito ad elementi filo-russi) che «does not require a single soldier to cross another nation’s border; yet ... can paralyse a country’s ability to function. So the new Strategic Concept must provide a clear understanding of what we mean by collective defence today and in the future»<sup>29</sup>.

La ricerca del consenso su quando e come agire comporta varie questioni. La prima (non necessariamente in ordine di importanza) riguarda l’estensione della *full membership* ad altri Paesi europei, ritenendo, come si è visto nel capitolo III, del tutto velleitario parlare delle democrazie in altri continenti. Si ripropone il vecchio problema già emerso nella primavera 1948 quando si discusse quale ampiezza dare alla costituenda Alleanza Atlantica, osservando che occorreva definire una *hold line*, una linea di resistenza, cioè un numero di partecipanti ed un’area geografica tali da non esporre all’aggressione sovietica i Paesi esclusi, evitando però di estendere il trattato fino a renderlo poco gestibile, perché «ci troveremmo estesi come un pallone su un lungo fronte ed in qualsiasi momento il pallone potrebbe essere punto qui o là»<sup>30</sup>. Nel settembre 1948, il documento che faceva il punto sui negoziati per l’Alleanza Atlantica ribadiva: «le risorse militari unificate di questi paesi sarebbero inadeguate a permettere loro di assumere impegni netti e rapidi per la difesa di un gran numero di

---

NATO whose function as an Atlantic alliance on the classical pattern would be restricted to defending the territory of its members against direct attack. In the second version, the alliance is seen as a ‘global fire brigade’ which would have to respond to crises everywhere in the world. In the third, it is a tool to promote the interests of its member states and their partners. This last variant especially would have to be based on a broad definition of interests which might even solve the dilemma between irrelevance and overstretching. Not all political obstacles that bar the way to a future-oriented NATO have been overcome as yet. There are five problems that are particularly urgent: First, it is indispensable to find a formulation for the alliance’s proper interests that will hold water. Second, the relationship between NATO as a global security agency on the one hand and the UN on the other has to be clarified. Third, public information and persuasion needs to be stepped up in many member countries, Germany included. Fourth, NATO has to highlight its core function as a military organization again. And fifth, money would have to be found to finance that organization. As NATO secretary general Jaap de Hoop Scheffer put it, new members should present the alliance with ‘added values, not added problems’».

<sup>29</sup> Cit. in Sanfelice. Anche l’Amb. Daalder sostiene la necessità che l’applicabilità dell’art. 5 a nuove minacce, come ad esempio «aggression in the form of energy strangulation, or a cyber- or bio-weapons attack from an unknown origin» sia altrettanto «sicura e credibile» come lo è stata durante la Guerra Fredda per un attacco di tipo tradizionale.

<sup>30</sup> Così si espresse il segretario di Stato Marshall a fine aprile 1948, cit. in de Leonardis, *I “tre cerchi”* ..., p. 68.

paesi geograficamente dispersi. Bisogna tracciare in qualche luogo una linea»<sup>31</sup>. Il Sottosegretario di Stato americano Robert Lovett, sintetizzava il problema della coerenza tra estensione degli impegni e risorse per fronteggiarli osservando che bisognava evitare di «spreading the butter so thin that it would not to feed anyone»<sup>32</sup>.

Oggi la questione si pone in questi termini: ammettere i due Paesi che bussano alla porta, Ucraina e Georgia, perché sono quelli che più rischiano un attacco (dalla Russia) o fermare l'allargamento, per la stessa ragione? Una risposta tradizionale, ispirata alla visione che gli spazi vuoti ed instabili vanno riempiti e stabilizzati, indurrebbe a completare l'espansione della NATO alle "zone grigie" in Europa ancora al di fuori di essa. Una soluzione più costruttiva sta probabilmente in un rapporto stabile con Mosca.

La seconda questione riguarda la "legittimità" delle eventuali azioni militari della NATO e quindi il rapporto con l'ONU, che, a torto o a ragione, è vista da gran parte dei governi delle opinioni pubbliche europee<sup>33</sup> (ma non americane<sup>34</sup> e men che meno russe, cinesi o del Terzo Mondo) come fonte di tale "legittimità". L'ambiguità del rapporto tra la NATO e l'ONU risale alle origini dell'Alleanza. Fu il *Foreign Office* britannico a discutere per primo, a cavallo tra il 1947 ed il 1948, l'opportunità di organizzare la sicurezza collettiva in base all'art. 51 della carta dell'ONU, «vale a dire - recita il verbale di una riunione del 18 dicembre 1947<sup>35</sup> - al di fuori della carta delle Nazioni Unite». È da notare questa affermazione curiosamente contraddittoria: come può qualcosa basata sull'articolo di uno statuto essere «al di fuori» di quello stesso statuto? In successivi documenti l'*outside*, l'«al di fuori», venne messo tra virgolette, finché nel 1949 si sostenne che il nuovo trattato era «compatibile» con la carta dell'ONU. Queste oscillazioni riflettevano lo sforzo di conciliare la necessità di avere una garanzia militare americana, quindi uno strumento tipico della diplomazia

---

<sup>31</sup> *Memorandum della XV riunione (fra i sette paesi partecipanti alle conversazioni esplorative sulla sicurezza atlantica, Washington, 9 settembre 1948.*

<sup>32</sup> FRUS, 1948, vol. 3, p. 181.

<sup>33</sup> Mongrenier *Trasformazione e globalizzazione*: «Le général De Gaulle résumait en ces termes sa position à l'endroit des Nations unies: 'Nous ne lui reconnaissons aucun droit d'arbitrage ni de juridiction (...), aucune qualité pour dire le droit et faire la loi'».

<sup>34</sup> D. Ucko-M. Berdal - *NATO at 60*, in *Survival*, 2009, 51:2, pp. 55 — 76: «Many within the US government will reject the notion of the UN Security Council carrying a potential veto over future NATO operations, but for Europe, particularly after the Iraq War, coercive action without UN authority will be a very hard sell».

<sup>35</sup> Per questa ricostruzione storica cfr. M. de Leonardis, *Sicurezza e pace dell'Europa divisa: l'Alleanza Atlantica*, in *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa (1713-1995)*, a cura di M.G. Bottaro Palumbo e R. Repetti, Genova, ECIG, 1996, pp. 253-62., e le fonti ivi citate.

tradizionale, con l'esigenza di mantenere «un'apparenza di universalità» all'Alleanza atlantica. L'Alleanza Atlantica fu quindi costruita attorno all'art. 51 della carta dell'ONU, ultimo del capitolo VII relativo alla «Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione», che riconosce agli Stati «il diritto naturale di autodifesa individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un membro delle Nazioni Unite». Gli americani avrebbero preferito rifarsi al modello del trattato interamericano di assistenza reciproca firmato a Rio de Janeiro il 2 settembre 1947, che, oltre che all'art. 51, si richiamava anche all'art. 54, uno dei tre del capitolo VIII della carta dell'ONU, relativo agli «accordi regionali», esplicitamente consentiti ed incoraggiati come strumenti per il mantenimento della pace e della sicurezza. Ma basarsi sul capitolo VIII presentava un grosso rischio, perché esso comprendeva l'art. 53 che recita tra l'altro: «Nessuna azione coercitiva potrà venire intrapresa in base ad accordi regionali o da parte di organizzazioni regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza, eccezion fatta per le misure contro uno Stato nemico» [nella seconda guerra mondiale]. Si sarebbe così ricaduti sotto il veto sovietico, mentre lo scopo era di puntare «ad una ONU come avrebbe dovuto essere se i sovietici avessero collaborato».

Presentando il testo del trattato nordatlantico, il segretario di Stato americano Acheson si preoccupò di definirlo come «attentamente e coscientemente progettato per conformarsi in ogni dettaglio con la Carta delle Nazioni Unite». Più riduttivamente, il ministro degli esteri britannico Bevin si limitò a dire che «il Patto Atlantico dovrebbe essere considerato come il primo passo concreto verso la realizzazione degli obiettivi della Carta delle Nazioni Unite e come tale era completamente in accordo con gli ideali della Nazioni Unite». Per ottenere la ratifica del senato americano, il Dipartimento di Stato presentò un documento dal titolo significativo, *Differenza fra il Patto Atlantico e le Alleanze Militari Tradizionali*, mentre nel luglio 1950 Acheson descrisse l'Alleanza Atlantica come un nuovo approccio agli affari internazionali, basato su «una collaborazione internazionale avanzata per mantenere la pace, promuovere i diritti umani, migliorare il tenore di vita e propugnare rispetto per il principio della parità di diritti e dell'autodeterminazione dei popoli»<sup>36</sup>. Insomma, già nei primi anni, gli americani attribuivano all'Alleanza Atlantica, proprio perché

---

<sup>36</sup> Cfr. H. Kissinger, *L'arte della diplomazia*, Milano, 1996, pp. 352-4.

negavano fosse una vera alleanza, un'ispirazione di moralità universale, che oggi rivendicano con forza.

Negli anni '90 la NATO si svincolò progressivamente, per le operazioni in Bosnia e soprattutto in Kosovo, dal mandato dell'ONU<sup>37</sup>. In occasione della guerra del Kosovo il Segretario Generale Solana osservò che «la NATO agisce sempre nell'ambito dello spirito dell'ONU ... Nello spirito, nella filosofia dell'ONU anche se un mandato dell'ONU non è legalmente necessario per far scattare una azione NATO: l'alleanza ha il suo processo decisionale democratico». Nel primo decennio di questo secolo, nell'ambito del *comprehensive approach*, della collaborazione tra coloro che garantiscono la sicurezza e coloro che promuovono lo sviluppo<sup>38</sup>, che sarà uno degli aspetti sui quali sembra si concentrerà il nuovo Segretario Generale Anders Fogh Rasmussen<sup>39</sup>, la NATO sembra invece più ansiosa di avere per i suoi interventi il mandato dell'ONU, come nel caso della missione navale contro la pirateria al largo delle coste della Somalia<sup>40</sup>, ed il 23 settembre 2008 i due Segretari Generali «Ban [Ki Moon] and de Hoop Scheffer finally signed the declaration in the offices of the UN Secretary General. The signature has left the UN uneasy. In an effort not to upset the non- Western Security Council members further, the UN secretariat urged NATO not to publish the accord, and ordered its staff to keep the issue as low-key as possible»<sup>41</sup>. Certo di fronte ad una grave crisi che richiedesse l'uso della forza

---

<sup>37</sup> Cfr. de Leonardis, *Europa-Stati Uniti ...*, cit., cap. IV, § 2.

<sup>38</sup> «Pace, sicurezza e sviluppo sono interconnesse come non mai. Ciò incoraggia la stretta cooperazione ed il coordinamento tra le organizzazioni internazionali che svolgono i loro ruoli rispettivi ed interconnessi nella prevenzione e nella gestione delle crisi» (*Comprehensive Political Guidance*, § 3). Cfr. la *Nato Review*, Autumn 2007, dedicata al tema *The military/civilian divide: peacekeeping and beyond*. We aim to strengthen our cooperation with other international actors, including the United Nations, European Union, Organization for Security and Cooperation in Europe and African Union, in order to improve our ability to deliver a comprehensive approach to meeting these new challenges, combining civilian and military capabilities more effectively (Declaration on Alliance Security Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl on 4 April 2009). Sul tema cfr. D.S. Yost, *Nato and International Organizations*, Nato Defense College, 2007.

<sup>39</sup> Rasmussen ed il contingente della Danimarca in Afghanistan (700 militari) è il più ampio in rapporto al numero degli abitanti del Paese.

<sup>40</sup> «At the request of the United Nations Secretary-General and on the basis of relevant United Nations Security Council resolutions, NATO has taken action against piracy and armed robbery at sea. We have launched *Operation Allied Protector*», comunicato del vertice di Kehl/ Strasburgo.

<sup>41</sup> M. F.Harsch-J. Varwick, *NATO and the UN*, in *Survival*, 2009, 51:2,5 — 12: «The 'quiet signing' nevertheless caused a public outcry in Russia. Foreign Minister Sergey Lavrov accused Ban Ki Moon of 'secretly' concluding an agreement without properly consulting Security Council members. Russia's ambassador to NATO, Dmitry Rogozin, even called the declaration 'illegal'. The NATO and UN secretariats argue, however, that they held sufficient briefings and that a joint declaration of the secretaries-general does not require approval from UN members. Although NATO Spokesman James

militare, la NATO potrebbe tornare ad agire senza mandato dell'ONU, come negli anni '90.

Una terza questione riguarda la ricerca del consenso, sfuggendo agli estremi opposti da un lato di ricercare un'unanimità al ribasso (come è stato spesso per la PESC dell'UE) e dall'altro di promuovere interventi sui quali il dissenso sia troppo aperto. È stata ad esempio osservata l'improbabilità che la NATO in quanto tale possa «attuare la distruzione *pre-emptive* di risorse od installazioni di WMD e/o imponga un cambio di regime in uno Stato proliferatore a meno che il proliferatore non intraprenda un'azione ostile o sia assolutamente chiaro che un attacco è imminente»<sup>42</sup>. Si è quindi suggerito di sfruttare appieno la distinzione contenuta nel *Military Concept for Defence Against Terrorism*<sup>43</sup>, approvato nel vertice di Praga del novembre 2002, tra operazioni con la «*NATO in the lead*» e la «*NATO in support*». Nel secondo caso la NATO offrirebbe sostegno a «coalizioni comprendenti membri dell'Alleanza». Come la UE per le decisioni all'unanimità, così anche la NATO si pone il problema di attenuare la regola del consenso o meglio di interpretare con flessibilità il senso di essa, che è così espresso sul sito ufficiale dell'Alleanza: «Consensus decision-making means that there is no voting at NATO. Consultations take place until a decision that is acceptable to all is reached. Sometimes member countries agree to disagree on an issue». Brzezinski ha proposto di rendere più flessibile il concetto di «consenso», dandolo per acquisito quando vi sia una «overwhelming majority»<sup>44</sup>.

È chiaro che operazioni decise senza l'esplicito e convinto consenso di tutti non potrebbero impegnare i dissidenti, che non dovrebbero però nemmeno prendere esplicitamente le distanze da esse. Un caso simile, di «astensione costruttiva», si verificò già in occasione dell'intervento in Kosovo. La Grecia, a dir poco perplessa ad

---

Appathurai was quick to emphasise that there were 'no politics attached to this', the main value of the agreement, which lacks any technical details, is political. NATO hopes that it will now be easier to improve its relations with non-governmental and other regional organisations, such as the AU and the League of Arab States».

<sup>42</sup> D. Yost, *NATO and the anticipatory use of force*, in *International Affairs*, a. 83 (2007), n. 1, p. 63.

<sup>43</sup> <http://www.nato.int/ims/docu/terrorism.htm>.

<sup>44</sup> *An Agenda for NATO*, cit. Aggiunge Brzezinski: «Article 13 of the treaty should also be reviewed. It provides for the right of any member to leave NATO after 20 years but does not include any provision for NATO to exclude a member for not being true to its obligations». Sul mutamento dei meccanismi di voto l'Amb. Daalder sembra essere assai prudente, ipotizzando che a livelli decisionali bassi si possano anche esprimere col voto maggioranze e minoranze, ma che per le decisioni fondamentali il «principio fondamentale» del consenso non venga alterato.

attaccare la Serbia, non ruppe l'unanimità del Consiglio Atlantico, ma non mandò suoi aerei a partecipare ai bombardamenti. Occorrerebbe però definire almeno altre due questioni, in caso di missioni non condivise da tutti: la partecipazione alle decisioni sullo svolgimento delle operazioni ed il loro finanziamento. A rigor di logica decisioni e finanziamento spetterebbero solo ai partecipanti: in particolare «under standard NATO practice, nations must absorb the lion's share of costs associated with their participation in operations» ma ciò costituisce «a particular disincentive to allies who have the political will to sustain or increase troop contributions in the most demanding missions but lack sufficient resources to do so»<sup>45</sup>.

Si profilerebbe comunque una NATO a «geometria variabile» e serbatoio di «coalizioni dei volonterosi», prendendo «atto della realtà delle *coalitions of willing*, che non deriva dall'unilateralismo di Bush, ma dall'imprevedibilità delle future esigenze strategiche, dal risorgere dei nazionalismi – o, almeno, delle particolarità nazionali – e dai crescenti condizionamenti delle politiche interne sulle decisioni politico-strategiche»<sup>46</sup>. «Afghanistan also shows us that when the US and its European allies operate outside Europe, they can settle for a 'coalition of the willing' without endangering the alliance. Amendments to consensus in carrying out operations have been suggested by, among others, the former chair of the NATO Military Committee, General Klaus Naumann<sup>47</sup>...Yet NATO has proved singularly unwilling to modify the principle governing its core modus operandi»<sup>48</sup>. Le *coalitions of willing* «sono un modello per il futuro, non un'aberrazione passeggera derivante dalla fobia dell'amministrazione Bush verso le istituzioni multilaterali. La sicurezza dei membri della NATO non è più indivisibile»<sup>49</sup>, com'era durante la Guerra Fredda. Probabilmente è uno sviluppo inevitabile e coerente con l'art. 5 del trattato nord-atlantico che, come è noto, non impegna in maniera automatica gli Stati membri a

---

<sup>45</sup> *Alliance Reborn*, cit.

<sup>46</sup> C. Jean, *Nuove Forze Armate per nuovi interventi militari*, in de Leonardis-Pastori, *Le nuove ...*, cit., p. 68.

<sup>47</sup> Naumann, along with four other retired chiefs of defence staff, made this proposal in *Towards a grand strategy for an uncertain world: renewing transatlantic partnership* (Luntenen: Noaber Foundation, 2007), p. 125.

<sup>48</sup> Sperling-Webber, *NATO: from Kosovo to Kabul*, cit.

<sup>49</sup> C. A. Kupchan, *How to keep NATO relevant*, in *International Herald Tribune*, 5-10-6, ora all'indirizzo Internet <http://www.iht.com/articles/2006/10/05/opinion/edkupchan.php>. Le *coalitions of the willing* sono più efficaci se tratte dal contesto NATO, che fornisce esperienza e regole condivise.

reagire militarmente ad un attacco<sup>50</sup>. Va anche ricordato che nel 1948-49 autorevoli esponenti del Dipartimento di Stato come George Kennan e Charles Bohlen avevano prospettato un modello di alleanza a “cerchi concentrici”, con diversi gradi di responsabilità ed impegni.

Una NATO proiettata più globalmente richiede maggiori risorse, con il rischio di «*overstretch*», di «essere coinvolti in impegni più onerosi, ma con mezzi limitati», come sottolineato dal segretario generale<sup>51</sup>. Per fronteggiare i nuovi pericoli si rende sempre più necessaria la capacità di dislocare le truppe in scenari lontani nel giro di poco tempo. Ne deriva un processo indispensabile di modernizzazione ed adeguamento, nella logistica e negli armamenti delle Forze Armate, del quale la NRF rappresenta un primo esempio.

Soprattutto, però, si richiede una cultura politica che rivaluti pienamente l'idea delle Forze Armate come pilastro insostituibile di qualunque sistema internazionale e come uno degli strumenti primari della politica estera.

---

<sup>50</sup> «Le parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse in Europa o nell'America settentrionale sarà considerato come un attacco diretto contro tutte le parti, e di conseguenza convengono che se un tale attacco si producesse, ciascuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa, individuale o collettiva, riconosciuto dall'art. 51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, *ivi compreso l'uso della forza armata*, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale» (art. 5).

<sup>51</sup> *Global NATO: Overdue or Overstretch?*, cit.

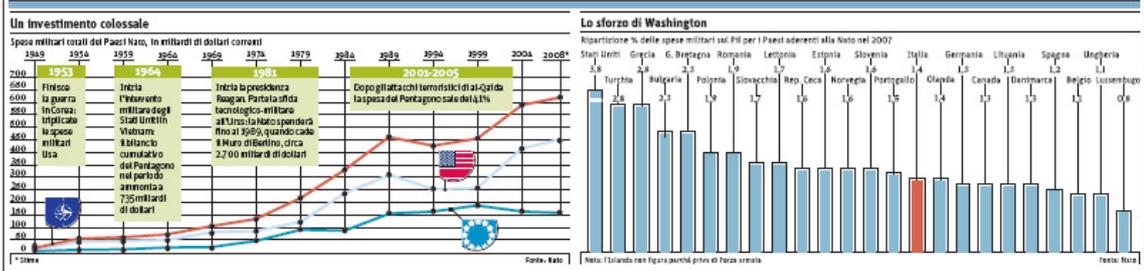
# APPENDICE

## TABELLE E DIAGRAMMI

### SPESE MILITARI DEGLI STATI UNITI E DEI PAESI NATO

Il Sole 24 Ore  
 Lunedì 30 Marzo 2009 - N. 88

Mondo | 13



## LA NATO IN CIFRE

### I NUMERI DI BRUXELLES

**15.415**

Miliardi di dollari  
Spesa militare complessiva sostenuta dalla Nato tra il 1949 e il 2008

**10.091**

Miliardi di dollari  
Spesa militare complessiva sostenuta dagli Stati Uniti tra il 1949 e il 2008

**5.049**

Miliardi di dollari  
Spesa militare complessiva sostenuta dai Paesi euro per i membri della Nato tra il 1949 e il 2008

**506,77**

Miliardi di euro  
Spesa militare complessiva sostenuta dall'Italia tra il 1949 e il 2008

**3.761.000**

Militari Nato  
Consistenza numerica totale delle Forze armate dell'Alleanza nel 2008

**2.263.000**

Militari Ue  
Consistenza numerica delle Forze armate dei Paesi europei membri della Nato nel 2008

**1.498.000**

Militari Usa  
Consistenza numerica globale delle Forze armate Usa nel 2008

**3.705.000**

Riservisti  
Totale dei militari Nato della riserva, per il 72% costituito da europei e per il 28% da statunitensi e canadesi

**5.200**

Civili  
Totale di chi lavora stabilmente nell'Alleanza, di cui 4.200 nel quartier generale di Bruxelles

## SINTESI DELLE SPESE MILITARI DEI PAESI NATO

Table 1: NATO Europe and US defence expenditure, 1985–2001

	1985		2000		2001	
	US\$m <sup>a</sup>	% GDP	US\$m	% GDP	US\$m	% GDP
Belgium	6,223	3.0	3,212	1.4	3,017	1.3
Czech Republic	n/a	n/a	1,148	2.3	1,167	2.2
Denmark	3,161	2.2	2,395	1.5	2,409	1.5
France	49,378	4.0	34,053	2.6	32,909	2.6
Germany	53,303	3.2	27,924	1.5	26,902	1.5
Greece	3,521	7.0	5,528	4.9	5,517	4.8
Hungary	3,588	7.2	805	1.7	909	1.8
Iceland	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Italy	25,974	2.3	22,488	2.1	20,966	2.0
Luxembourg	96	0.9	129	0.7	145	0.8
Netherlands	8,991	3.1	6,027	1.6	6,257	1.7
Norway	3,129	3.1	2,923	1.8	2,967	1.8
Poland	8,706	8.1	3,092	2.0	3,408	2.0
Portugal	1,853	3.1	2,221	2.1	2,226	2.0
Spain	11,390	2.4	7,063	1.2	6,938	1.2
Turkey	3,470	4.5	9,994	5.0	7,219	5.0
United Kingdom	48,196	5.2	35,655	2.5	34,714	2.5
United States	390,290	6.5	304,136	3.1	322,365	3.2

<sup>a</sup> Figures in constant 2000 US dollars.

Source: *Military Balance 2002–2003* (London: International Institute for Strategic Studies, 2003).

Table 1 : Défense dépenses de NATO countries  
Tableau 1 : Dépenses de défense des pays de l'OTAN

Country / Pays	Currency unit / Unité monétaire (million)	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(-)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Current prices / Prix courants</b>										
Belgium (a)	Francs - Euros	144163	165205	131156	139711	3433	3400	3434	3773	3775
Bulgaria (b)	Leva	//	//	//	//	978	1051	1393	1712	1749
Czech Republic	Koruny	//	//	//	44314	50993	52960	54411	51283	54127
Denmark	Kroner	13344	16399	17468	19339	21441	20800	23173	22731	22741
Estonia	Krooni	//	//	//	//	2299	2568	2945	4425	4811
France (a)(c)	Francs - Euros	186716	231911	238432	240752	42690	42545	44379	45142	45686
Germany (a)	Deutsche Mark - Euros	59650	68376	58985	59758	30610	30600	30365	31090	31921
Greece (a)(d)	Drachmas - Euros	321961	612344	1171377	2017593	4800	5429	5829	5997	6896
Hungary (d)	Forint	//	//	//	226926	310731	318552	296665	326205	321486
Italy (a)(d)	1000 Lire - Euros	17767	28007	31561	47100	27476	26959	26631	20632	21035
Latvia	Lats	//	//	//	//	95	115	176	228	260
Lithuania	Lital	//	//	//	//	863	846	972	1142	1286
Luxembourg (a)(d)	Francs - Euros	2265	3233	4194	5613	189	196	197	209	158
Netherlands (a)	Guilders - Euros	12901	13613	12864	14284	7552	7693	8145	8367	8348
Norway	Kroner	15446	21251	22224	25722	32945	31471	32142	34439	33102
Poland	Zlotys	//	//	//	13418	16501	17911	19021	21681	24523
Portugal (a)(d)	Escudos - Euros	111375	267299	403478	479663	2293	2527	2514	2418	2536
Romania (e)	Lei - New Lei	//	//	//	//	49942286	5757	6304	6358	7543
Slovak Republic	Koruny	//	//	//	//	22644	25537	27054	28131	31464
Slovenia (a)	Tolars - Euros	//	//	//	//	94873	99084	116400	505	567
Spain (a)	Pesetas - Euros	674863	922808	1078751	1264299	10197	10497	11806	12219	13099
Turkey (d)(e)	1000 Liras - New Liras	1235	13866	302854	6248274	13385896	13840	16514	15392	17590
United Kingdom (b)	Pounds	18301	22287	21439	23532	26794	30738	32105	34434	32829
<b>NATO - Europe *</b>	<b>US dollars</b>	<b>92218</b>	<b>186189</b>	<b>184352</b>	<b>164349</b>	<b>239552</b>	<b>250084</b>	<b>281911</b>	<b>287976</b>	<b>300778</b>
Canada	Canadian dollars	10332	13473	12457	12314	14951	16001	17066	19255	21026
United States (f)	US dollars	258165	306170	278856	301697	464676	503353	527660	556961	574940
<b>North America</b>	<b>US dollars</b>	<b>267397</b>	<b>317171</b>	<b>287833</b>	<b>309899</b>	<b>476188</b>	<b>518557</b>	<b>542704</b>	<b>574887</b>	<b>594417</b>
<b>NATO - Total *</b>	<b>US dollars</b>	<b>357949</b>	<b>503908</b>	<b>472284</b>	<b>474338</b>	<b>715720</b>	<b>768821</b>	<b>804815</b>	<b>862863</b>	<b>895195</b>
<b>2000 prices / Prix de 2000</b>										
Belgique (a)	Francs - Euros	192256	189496	141588	139711	3177	3052	3038	3278	3161
Bulgarie (b)	Leva	//	//	//	//	821	850	1038	1183	1089
République tchèque	Couronnes	//	//	//	44314	46632	46696	47529	43229	44561
Danemark	Couronnes	20180	21000	19879	19339	19387	18512	20199	19483	19034
Estonie	Krooni	//	//	//	//	1937	2056	2202	3019	3010
France (a)(c)	Francs - Euros	253423	266190	250590	240752	39498	38581	39259	38974	38567
Allemagne (a)	Deutschemark - Euros	78268	80855	58587	59758	29194	28996	28616	28765	29068
Grèce (a)(d)	Drachmes - Euros	1756030	1511657	1505441	2017593	4212	4613	4790	4790	5324
Hongrie (d)	Forint	//	//	//	226926	240675	241329	216405	225047	205487
Italie (a)(d)	1000 Liras - Euros	46229	48659	42917	47100	22309	20501	18351	14249	13465
Lettonie	Lats	//	//	//	//	81	90	125	142	145
Lituanie	Lital	//	//	//	//	908	835	901	972	982
Luxembourg (a)(d)	Francs - Euros	3055	4022	4517	5613	173	175	170	175	130
Pays-Bas (a)	Florins - Euros	16307	16903	14345	14284	6581	6599	6884	6956	6765
Norvège	Couronnes	24817	26755	24939	25722	29957	27645	27250	28120	26408
Pologne	Zlotys	//	//	//	13418	15287	16782	16516	18115	19812
Portugal (a)(d)	Escudos - Euros	352803	459344	474357	479563	2014	2164	2094	1956	2007
Roumanie (e)	Lei - Nouveaux lei	//	//	//	//	20580076	2117	2103	1876	1946
Slovaquie	//	//	//	//	//	18870	20518	21123	21717	23148
Slovénie (a)	Tolars - Euros	//	//	//	//	74270	76342	87919	367	394
Espagne (a)	Pesetas - Euros	1443954	1382961	1243265	1264299	8660	8549	9006	9270	9612
Turquie (d)(e)	1000 livres - Nouvelles livres	3074184	4565927	5052539	6248274	4486689	4332	4573	3975	4060
Royaume-Uni (b)	Livres	34823	31579	24172	23532	24087	27033	27513	28683	26476
<b>OTAN - Europe *</b>	<b>Dollars EU</b>	<b>183088</b>	<b>184748</b>	<b>158158</b>	<b>164349</b>	<b>164285</b>	<b>165976</b>	<b>188845</b>	<b>184331</b>	<b>181009</b>
Canada	Dollars canadiens	14901	15998	13515	12314	13724	14210	14788	16187	17107
Etats-Unis (f)	Dollars EU	391796	397652	312398	301697	416195	432665	438370	449942	452776
<b>Amérique du Nord</b>	<b>Dollars EU</b>	<b>401830</b>	<b>408424</b>	<b>321488</b>	<b>309899</b>	<b>425438</b>	<b>448327</b>	<b>460842</b>	<b>480285</b>	<b>480285</b>
<b>OTAN - Total *</b>	<b>Dollars EU</b>	<b>584918</b>	<b>593170</b>	<b>477654</b>	<b>474338</b>	<b>588701</b>	<b>608210</b>	<b>614872</b>	<b>625173</b>	<b>623305</b>
<b>Current prices and exchange rates (million US dollars) / Prix et taux de change courants (million de dollars EU)</b>										
Belgium		2428	4644	4449	3191	4262	4229	4308	5164	5469
Bulgaria (b)		//	//	//	//	621	667	893	1198	1316
Canada		7566	11547	9077	8292	11492	13204	15044	17926	19477
Czech Republic		//	//	//	1148	1984	2211	2408	2527	3173
Denmark		1259	2650	3118	2393	3579	3468	3897	4175	4418
Estonia		//	//	//	//	183	204	236	387	452
France (c)		20780	42589	47768	33815	53007	52909	55673	61784	66180
Germany		19522	42319	41160	28150	38007	38054	38092	42552	46241
Greece (d)		2331	3863	5096	5522	5960	6752	7313	8208	9989
Hungary (d)		//	//	//	804	1533	1596	1410	1776	1850
Italy (d)		9305	23376	19375	22411	34116	33527	33409	28648	30471
Latvia		//	//	//	//	176	204	314	443	545
Lithuania		//	//	//	//	310	305	353	453	548
Luxembourg (d)		38	97	142	128	235	244	247	286	228
Netherlands		3884	7421	8012	5972	9376	9567	10218	11480	12093
Norway		1797	3395	3508	2922	4687	4895	5012	5875	5870
Poland		//	//	//	3087	4621	5536	6130	7833	10169
Portugal (d)		654	1875	2670	2204	2848	3143	3154	3309	3673
Romania		//	//	//	//	1530	1976	2251	2608	3017
Slovak Republic		//	//	//	//	711	823	911	1139	1458
Slovenia		//	//	//	//	493	514	609	693	821
Spain		3969	9053	8651	7001	12661	13054	14434	16724	18974
Turkey (d)		2365	5315	6605	9994	9390	10301	11560	11810	13324
United Kingdom (b)		23485	39590	33836	35608	49061	55894	59076	68903	60499
United States (f)		258165	306170	278856	301697	464676	503353	527660	556961	574940

\* The Czech Republic, Hungary and Poland joined the Alliance in 1999 and Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, the Slovak Republic and Slovenia joined in 2004.

(a) From 2002, data are expressed in Euros (for Slovenia from 2007).  
(b) Data include military pensions, for the United Kingdom from 2005 and for Bulgaria from 2006.  
(c) Data include non-deployable elements of Other Forces and from 2006, they are calculated with a new accounting methodology.  
(d) Data do not include non-deployable elements of Other Forces, for Greece, Hungary, Portugal and Turkey from 2002, for Italy from 2007 and for Luxembourg from 2005.

(e) From 2005, data are expressed in new currency.  
(f) Data do not include pensions.

\* La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont membres de l'Alliance depuis 1999, et la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie le sont depuis 2004.

(a) A partir de 2002, les données sont exprimées en euros (pour la Slovénie à partir de 2007).  
(b) Les données incluent les pensions militaires, pour le Royaume Uni à partir de 2005 et pour la Bulgarie à partir de 2006.  
(c) Les données incluent des éléments non-déployables des Autres Forces et à partir de 2006, elles sont calculées selon une nomenclature spécifique.  
(d) Les données n'incluent pas les éléments non-déployables des Autres Forces, pour la Grèce, l'Hongrie, le Portugal et la Turquie à partir de 2002, pour l'Italie à partir de 2007, et pour le Luxembourg à partir de 2005.

(e) A partir de 2005, les données sont exprimées dans une nouvelle monnaie.  
(f) Les données n'incluent pas les pensions.

Table 2 : Gross domestic product and defence expenditures annual percentage change (%)  
(based on constant prices)  
Tableau 2 : Evolution annuelle du produit intérieur brut et des dépenses de défense (%)  
(basée sur les prix constants)

Country / Pays	Average / Moyenne 1985 - 1989	Average / Moyenne 1990 - 1994	Average / Moyenne 1995 - 1999	Average / Moyenne 2000 - 2004	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Gross domestic product / Produit intérieur brut</b>									
Belgium	2.7	1.3	2.1	1.2	2.8	2.2	3.0	2.6	1.5
Bulgaria	//	//	//	//	6.6	6.2	6.3	6.2	5.8
Canada	3.6	0.4	3.3	2.3	3.1	2.9	3.1	2.7	0.5
Czech Republic	//	//	//	2.7	4.5	6.3	6.8	6.6	4.4
Denmark	2.1	1.6	2.8	0.7	2.3	2.5	3.9	1.7	0.2
Estonia	//	//	//	//	7.5	9.2	10.4	6.3	-1.8
France	3.0	0.8	2.1	1.5	2.2	1.9	2.4	2.1	0.9
Germany	2.4	6.0	1.5	0.6	0.7	0.9	3.2	2.6	1.4
Greece	0.8	1.3	3.1	4.4	4.6	3.8	4.2	4.0	3.2
Hungary	//	//	//	4.2	4.8	4.0	4.1	1.1	1.4
Iceland	5.0	-0.5	5.1	2.8	7.7	7.5	4.4	4.9	1.5
Italy	3.3	0.9	1.4	1.0	1.4	0.7	1.9	1.4	-0.4
Latvia	//	//	//	//	8.7	10.6	12.2	10.3	-2.0
Lithuania	//	//	//	//	7.4	7.8	7.8	8.9	3.8
Luxembourg	7.8	5.1	4.6	3.0	4.5	5.2	6.5	5.2	2.4
Netherlands	2.8	2.0	3.9	1.1	2.2	2.0	3.4	3.5	2.2
Norway	2.2	3.4	4.4	1.8	3.9	2.7	2.5	3.7	2.7
Poland	//	//	//	2.2	5.3	3.6	6.2	6.7	5.4
Portugal	5.7	1.7	4.1	1.0	1.5	0.9	1.4	1.9	0.5
Romania	//	//	//	//	8.5	4.2	7.9	6.2	8.5
Slovak Republic	//	//	//	//	5.2	6.6	8.5	10.4	7.3
Slovenia	//	//	//	//	4.3	4.3	5.9	6.8	4.1
Spain	4.5	1.3	3.5	3.2	3.3	3.6	3.9	3.7	1.3
Turkey	6.0	3.2	5.2	1.5	9.4	8.4	6.9	4.6	3.3
United Kingdom	4.2	0.4	3.2	2.5	2.8	2.1	2.8	3.0	0.8
United States	3.6	1.9	4.1	1.7	3.6	2.9	2.8	2.0	1.4
<b>Defence expenditures / Dépenses de défense</b>									
Belgique	1.4	-7.3	-0.8	-2.7	-2.1	-3.6	-0.8	7.9	-3.6
Bulgarie (a)	//	//	//	//	-7.1	3.5	22.2	14.0	-8.0
Canada	2.0	-3.2	-4.4	3.1	2.5	3.5	4.1	9.5	5.7
République tchèque	//	//	//	0.9	-7.0	4.2	1.8	-9.0	3.1
Danemark	1.0	-0.5	0.2	1.0	-0.4	-4.5	9.1	-3.5	-2.3
Estonie	//	//	//	//	8.1	6.1	7.1	37.1	-0.3
France (b)	1.1	-0.4	-1.1	1.2	3.3	-2.3	1.8	-0.7	-1.0
Allemagne	-0.2	-6.8	-0.7	-0.8	-2.4	-0.7	-1.3	0.5	1.1
Grèce (c)	-4.8	-1.1	6.4	-9.7	8.8	9.5	3.8	0.01	11.1
Hongrie (c)	//	//	//	3.3	-5.3	0.3	-10.3	4.0	-6.9
Italie (c)	3.1	-0.5	0.7	-1.7	-3.9	-8.1	-10.5	-22.4	-5.5
Lettonie	//	//	//	//	7.3	10.2	39.1	14.2	2.1
Lituanie	//	//	//	//	3.1	-8.0	7.8	8.0	1.0
Luxembourg (c)	7.5	4.1	5.2	7.3	6.0	0.8	-2.5	2.6	-25.7
Pays-Bas	2.0	-2.9	0.6	0.9	-0.5	0.3	4.3	1.1	-2.9
Norvège	1.6	0.3	1.2	5.0	1.6	-7.7	-1.4	3.2	-6.1
Pologne	//	//	//	2.8	5.2	3.2	4.6	9.7	9.4
Portugal (c)	5.4	0.4	-1.3	-5.4	6.9	7.5	-3.3	-6.6	2.6
Roumanie	//	//	//	//	4.2	2.8	-0.6	-10.8	3.7
Slovaquie	//	//	//	//	-0.8	8.7	2.9	2.8	6.6
Slovénie	//	//	//	//	6.3	2.8	15.2	0.1	7.5
Espagne	0.5	-3.4	-1.0	4.0	2.4	-1.3	5.4	2.9	3.7
Turquie (c)	6.5	3.4	5.5	-6.1	-10.9	-3.4	5.6	-13.1	2.1
Royaume-Uni (a)	-3.1	-4.2	-1.5	0.9	-1.1	12.2	1.8	4.3	-7.7
États-Unis (d)	2.0	-5.3	-2.6	7.2	8.5	4.0	1.3	2.6	0.2

(a) Data include military pensions, for the United Kingdom from 2005 and for Bulgaria from 2006.

(b) Data include non-deployable elements of Other Forces and from 2006, they are calculated with a new accounting methodology.

(c) Data do not include non-deployable elements of Other Forces; for Greece, Hungary, Portugal and Turkey from 2002, for Italy from 2007 and for Luxembourg from 2005.

(d) Data do not include pensions.

(a) Les données incluent les pensions militaires, pour le Royaume Uni à partir de 2005 et pour la Bulgarie à partir de 2006.

(b) Les données incluent des éléments non-déployables des Autres Forces et à partir de 2006, elles sont calculées selon une nomenclature spécifique.

(c) Les données n'incluent pas les éléments non-déployables des Autres Forces; pour la Grèce, l'Hongrie, le Portugal et la Turquie à partir de 2002, pour l'Italie à partir de 2007, et pour le Luxembourg à partir de 2005.

(d) Les données n'incluent pas les pensions.

Table 3: Defence expenditures as a percentage of gross domestic product  
Tableau 3: Dépenses de défense en pourcentage du produit intérieur brut

Country / Pays	Average / Moyenne 1985 - 1989	Average / Moyenne 1990 - 1994	Average / Moyenne 1995 - 1999	Average / Moyenne 2000 - 2004	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Based on current prices / Sur la base des prix courants</b>									
Belgium	2.7	1.9	1.5	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
Bulgaria (a)	//	//	//	//	2.5	2.5	2.8	3.0	2.6
Czech Republic	//	//	//	2.0	1.8	1.8	1.7	1.4	1.4
Denmark	2.0	1.9	1.7	1.5	1.5	1.3	1.4	1.3	1.3
Estonia	//	//	//	//	1.5	1.5	1.4	1.9	1.9
France (b)	3.7	3.3	2.9	2.5	2.6	2.6	2.5	2.4	2.3
Germany	2.9	2.1	1.6	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Greece (c)	4.5	3.9	4.1	3.2	2.6	2.7	2.7	2.6	2.6
Hungary (c)	//	//	//	1.6	1.5	1.4	1.2	1.3	1.2
Italy (c)	2.2	2.0	1.9	2.0	2.0	1.9	1.8	1.4	1.3
Latvia	//	//	//	//	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7
Lithuania	//	//	//	//	1.4	1.2	1.2	1.2	1.1
Luxembourg (c)	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6	0.4
Netherlands	2.8	2.3	1.8	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
Norway	2.9	2.8	2.2	1.9	1.9	1.6	1.5	1.5	1.3
Poland	//	//	//	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9
Portugal (c)	2.5	2.4	2.1	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5
Romania	//	//	//	//	2.0	2.0	1.8	1.5	1.5
Slovak Republic	//	//	//	//	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5
Slovenia	//	//	//	//	1.5	1.4	1.6	1.5	1.5
Spain	2.1	1.6	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Turkey (c)	2.5	2.8	3.2	3.2	2.4	2.1	2.2	1.8	1.8
United Kingdom (a)	4.4	3.7	2.7	2.3	2.2	2.5	2.4	2.5	2.2
<b>NATO - Europe *</b>	<b>3.1</b>	<b>2.5</b>	<b>2.1</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>
Canada	2.1	1.8	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
United States (d)	6.0	4.6	3.3	3.4	4.0	4.1	4.0	4.0	4.0
<b>North America</b>	<b>5.6</b>	<b>4.4</b>	<b>3.2</b>	<b>3.3</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>	<b>3.8</b>
<b>NATO - Total *</b>	<b>4.5</b>	<b>3.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>2.6</b>
<b>Based on constant prices / Sur la base des prix constants</b>									
Belgique	2.7	1.9	1.5	1.3	1.2	1.1	1.1	1.1	1.1
Bulgarie (a)	//	//	//	//	2.5	2.5	2.8	3.0	2.6
République tchèque	//	//	//	2.0	1.8	1.8	1.7	1.4	1.4
Danemark	2.1	2.0	1.7	1.5	1.4	1.3	1.4	1.3	1.3
Estonie	//	//	//	//	1.5	1.5	1.4	1.8	1.9
France (b)	3.7	3.3	2.9	2.5	2.6	2.6	2.5	2.4	2.3
Allemagne	2.9	2.1	1.6	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Grèce (c)	4.5	3.9	4.1	3.2	2.6	2.7	2.7	2.6	2.6
Hongrie (c)	//	//	//	1.6	1.5	1.4	1.2	1.3	1.2
Italie (c)	2.7	2.4	2.0	1.9	1.8	1.6	1.4	1.1	1.1
Lettonie	//	//	//	//	1.3	1.3	1.6	1.6	1.7
Lituanie	//	//	//	//	1.5	1.3	1.3	1.2	1.2
Luxembourg (c)	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.4
Pays-Bas	2.8	2.3	1.8	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.4
Norvège	2.6	2.4	1.9	1.8	1.9	1.7	1.6	1.6	1.5
Pologne	//	//	//	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8	1.9
Portugal (c)	2.5	2.4	2.1	1.7	1.6	1.7	1.6	1.5	1.5
Roumanie	//	//	//	//	2.0	2.0	1.8	1.5	1.5
Slovaquie	//	//	//	//	1.7	1.7	1.6	1.5	1.5
Slovénie	//	//	//	//	1.5	1.4	1.6	1.5	1.5
Espagne	2.1	1.6	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Turquie (c)	3.5	3.9	3.7	3.1	2.3	2.1	2.1	1.7	1.7
Royaume-Uni (a)	4.7	3.8	2.7	2.3	2.2	2.5	2.4	2.5	2.2
<b>OTAN - Europe *</b>	<b>3.3</b>	<b>2.7</b>	<b>2.2</b>	<b>1.9</b>	<b>1.9</b>	<b>1.8</b>	<b>1.8</b>	<b>1.7</b>	<b>1.7</b>
Canada	2.1	1.8	1.3	1.2	1.2	1.2	1.2	1.3	1.3
Etats-Unis (d)	6.3	4.8	3.4	3.4	3.9	3.9	3.9	3.9	3.9
<b>Amérique du Nord</b>	<b>6.0</b>	<b>4.6</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>	<b>3.7</b>
<b>OTAN - Total *</b>	<b>4.8</b>	<b>3.8</b>	<b>2.8</b>	<b>2.7</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>2.9</b>	<b>2.8</b>	<b>2.8</b>

\* The Czech Republic, Hungary and Poland joined the Alliance in 1999 and Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, the Slovak Republic and Slovenia joined in 2004.

(a) Data include military pensions, for the United Kingdom from 2005 and for Bulgaria from 2006.

(b) Data include non-deployable elements of Other Forces and from 2006, they are calculated with a new accounting methodology.

(c) Data do not include non-deployable elements of Other Forces; for Greece, Hungary, Portugal and Turkey from 2002, for Italy from 2007 and for Luxembourg from 2008.

(d) Data do not include pensions.

\* La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont membres de l'Alliance depuis 1999 et la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie le sont depuis 2004.

(a) Les données incluent les pensions militaires, pour le Royaume Uni à partir de 2005 et pour la Bulgarie à partir de 2006.

(b) Les données incluent des éléments non-déployables des Autres Forces et à partir de 2006, elles sont calculées selon une nomenclature spécifique.

(c) Les données n'incluent pas les éléments non-déployables des Autres Forces; pour la Grèce, l'Hongrie, le Portugal et la Turquie à partir de 2002, pour l'Italie à partir de 2007, et pour le Luxembourg à partir de 2008.

(d) Les données n'incluent pas les pensions.

Table 4 : Gross domestic product and defence expenditures per capita in US dollars  
Tableau 4: Produit intérieur brut et dépenses de défense par habitant en dollars EU

Country / Pays	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Gross domestic product (deflated by purchasing power parities) / Produit intérieur brut (déflaté par les parités de pouvoir d'achat)</b>									
Belgium	13926	18790	22554	27543	30988	32146	33758	35224	36160
Bulgaria	//	//	//	//	8682	9255	10360	11165	12384
Czech Republic	//	//	//	14980	19321	20252	21905	24105	24476
Denmark	14810	18512	23046	28790	32335	33543	35202	36193	36891
Estonia	//	//	//	//	14723	16390	18515	20356	21061
France	12955	17335	20286	25289	29262	29746	31340	32755	33411
Germany	16093	21386	22549	25918	29625	30423	31948	33385	34388
Greece	10345	12600	14705	18390	24108	25472	27244	28810	30058
Hungary	//	//	//	12268	16234	16970	18175	18713	19529
Iceland	16465	21362	23275	28808	33732	35741	36567	38396	39308
Italy	12943	17645	21179	25583	27416	27861	28942	29877	30737
Latvia	//	//	//	//	11747	13043	14904	16385	16839
Lithuania	//	//	//	//	12986	14197	15751	17830	19324
Luxembourg	18856	30405	38825	52946	65822	70638	78183	81703	84608
Netherlands	13172	17677	21603	29373	33243	35027	36931	39073	40763
Norway	14369	17936	23652	36085	42301	47620	52191	54271	55337
Poland	//	//	//	10555	13028	13573	14671	15956	16789
Portugal	6859	10707	13102	17068	19191	19982	20876	22047	22446
Romania	//	//	//	//	8783	9390	10879	12631	13666
Slovak Republic	//	//	//	//	14687	16034	17635	20204	22646
Slovenia	//	//	//	//	22227	23454	24853	26742	28639
Spain	9217	13304	16026	21296	25985	27280	29423	31806	32175
Turkey	4182	5746	6924	8725	9602	10370	11535	12517	13383
United Kingdom	12041	16397	19762	26042	31768	32055	33466	34620	35645
NATO - Europe *	11809	15800	18262	21230	23371	24254	25728	27112	28008
Canada	15561	19601	22771	28444	32614	35002	36890	38515	39239
United States	17695	23196	27749	34759	39795	41913	44045	45707	46941
North America	17488	22837	27258	34140	39110	41234	43341	44999	46183
NATO - Total *	14043	18630	22014	26307	29300	30671	32403	33913	34941
<b>Gross domestic product (2000 prices and exchange rates) / Produit intérieur brut (prix et taux de change de 2000)</b>									
Belgique	16356	18829	20037	22638	23643	24024	24587	25038	25230
Bulgarie	//	//	//	//	1977	2112	2251	2390	2540
Republique tchèque	//	//	//	5523	6281	6660	7090	7515	7831
Danemark	22557	24103	26590	29990	30783	31447	32566	32966	32940
Estonie	//	//	//	//	5570	6093	6740	7163	7059
France	16449	19792	19484	21881	23630	22927	23328	23678	23774
Allemagne	19581	23581	21070	23119	25465	23688	24478	25143	25323
Grèce	9381	9754	10087	11641	13701	14173	14714	15248	15696
Hongrie	//	//	//	4696	5620	5855	6105	6180	6284
Islande	23967	26545	25628	30934	34114	36254	36806	37718	37832
Italie	14205	16533	17584	19284	19665	19554	19812	19954	19848
Lettonie	//	//	//	//	4535	5044	5690	6313	6216
Lituanie	//	//	//	//	4493	4874	5287	5791	6037
Luxembourg	23433	32256	36498	45903	49836	51614	54091	56008	56843
Pays-Bas	16539	18864	20427	24185	24756	25199	26011	26852	27397
Norvège	25882	27580	32229	37472	39613	40629	41306	42409	43284
Pologne	//	//	//	4477	5039	5224	5554	5928	6252
Portugal	6363	8479	9194	11016	11103	11153	11269	11458	11501
Roumanie	//	//	//	2168	2263	2446	2607	2837	2837
Slovaquie	//	//	//	//	4520	4812	5219	5754	6169
Slovénie	//	//	//	//	11422	11895	12547	13329	13822
Espagne	9166	11294	12056	14422	15415	15712	16075	16365	16370
Turquie	2821	3309	3533	3951	4279	4621	4878	5072	5169
Royaume-Uni	17279	20102	21509	25094	27295	27679	28291	29054	29164
OTAN - Europe *	13849	15937	16537	18855	18408	18880	17139	17556	17718
Canada	18254	19628	20205	23621	24937	25402	25921	26362	26221
Etats-Unis	25382	28430	30128	34759	38385	37080	37750	38148	38320
Amerique du Nord	24885	27552	29145	33867	35234	35982	36587	36988	37128
OTAN - Total *	18394	20800	21798	23486	23499	23962	24508	24845	25122
<b>Defence expenditures (2000 prices and exchange rates) / Dépenses de défense (prix et taux de change de 2000)</b>									
Belgium	445	434	319	311	281	269	265	284	272
Bulgaria (a)	//	//	//	//	50	52	64	72	67
Czech Republic	//	//	//	112	114	118	120	108	112
Denmark	488	505	470	448	444	423	460	441	430
Estonia	//	//	//	//	85	90	96	133	132
France (b)	629	643	592	557	583	566	572	565	556
Germany	604	602	344	343	326	324	320	322	326
Greece (c)	476	400	387	506	355	387	401	399	442
Hungary (c)	//	//	//	79	84	85	76	75	74
Italy (c)	389	408	359	364	353	322	287	221	209
Latvia	//	//	//	//	58	64	90	103	106
Lithuania	//	//	//	//	66	61	66	72	73
Luxembourg (c)	193	241	252	292	349	346	332	336	247
Netherlands	471	473	388	375	373	373	388	391	379
Norway	679	717	650	651	741	680	664	679	634
Poland	//	//	//	81	92	95	100	109	120
Portugal (c)	160	211	217	216	177	189	182	170	174
Romania	//	//	//	//	44	45	45	40	42
Slovak Republic	//	//	//	//	76	83	85	87	93
Slovenia	//	//	//	//	167	171	197	196	210
Spain	207	196	175	174	187	181	188	190	195
Turkey (c)	95	130	131	148	100	95	100	87	87
United Kingdom (a)	532	635	630	605	609	679	687	714	656
NATO - Europe *	489	479	378	340	305	307	308	301	284
Canada	388	389	311	270	289	295	305	331	346
United States (d)	1643	1589	1172	1068	1417	1460	1465	1469	1479
North America	1520	1470	1087	890	1308	1345	1351	1375	1387
NATO - Total *	816	894	673	596	682	699	702	709	703

\* The Czech Republic, Hungary and Poland joined the Alliance in 1999 and Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, the Slovak Republic and Slovenia joined in 2004.

(a) Data include military pensions, for the United Kingdom from 2005 and for Bulgaria from 2006.

(b) Data include non-deployable elements of Other Forces and from 2006, they are calculated with a new accounting methodology.

(c) Data do not include non-deployable elements of Other Forces; for Greece, Hungary, Portugal and Turkey from 2002, for Italy from 2007 and for Luxembourg from 2008.

(d) Data do not include pensions.

\* La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont membres de l'Alliance depuis 1999 et la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie le sont depuis 2004.

(a) Les données incluent les pensions militaires, pour le Royaume-Uni à partir de 2005 et pour la Bulgarie à partir de 2006.

(b) Les données incluent des éléments non-déployables des Autres Forces et à partir de 2006, elles sont calculées selon une nomenclature spécifique.

(c) Les données n'incluent pas les éléments non-déployables des Autres Forces; pour la Grèce, l'Espagne, le Portugal et la Turquie à partir de 2002, pour l'Italie à partir de 2007, et pour le Luxembourg à partir de 2008.

(d) Les données n'incluent pas les pensions.

Table 5 : Distribution of total defence expenditures by category  
 Tableau 5 : Répartition des dépenses totales de défense par catégorie

Country / Pays	Average / Moyenne 1965 - 1969	Average / Moyenne 1990 - 1994	Average / Moyenne 1995 - 1999	Average / Moyenne 2000 - 2004	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Percentage devoted to personnel expenditures / Pourcentage affecté aux dépenses en personnel</b>									
Belgium	63.4	68.3	69.3	70.4	73.6	75.1	75.3	78.9	72.5
Bulgaria	//	//	//	//	53.4	50.2	61.4	54.4	58.9
Canada	46.2	49.7	44.2	44.5	45.9	46.2	46.6	46.0	43.0
Czech Republic	//	//	//	45.4	51.1	47.2	47.4	49.2	50.2
Denmark	55.6	57.5	59.8	52.8	53.4	54.9	48.5	50.6	49.0
Estonia	//	//	//	//	32.9	29.2	26.0	27.9	32.8
France	//	//	58.2	59.6	57.4	55.0	57.4	57.1	55.9
Germany	48.9	57.4	61.5	60.0	59.3	59.3	57.1	54.9	53.6
Greece	60.5	63.0	61.7	68.9	77.3	74.1	73.8	79.5	74.1
Hungary	//	//	//	48.8	49.4	48.1	51.2	46.4	48.0
Italy	57.8	63.6	71.8	73.1	75.3	77.1	81.9	72.8	73.5
Latvia	//	//	//	//	43.8	49.8	39.2	38.9	46.3
Lithuania	//	//	//	//	51.1	59.2	54.8	49.1	55.1
Luxembourg	75.9	75.2	75.1	75.0	77.9	75.3	76.5	77.3	49.4
Netherlands	52.8	56.9	54.6	50.6	50.5	50.5	47.8	47.2	50.9
Norway	43.9	40.6	38.0	39.8	41.3	42.8	45.4	43.2	42.2
Poland	//	//	//	63.3	60.6	57.3	53.8	54.4	54.0
Portugal	67.7	77.3	80.8	79.8	74.2	75.7	76.2	78.7	71.7
Romania	//	//	//	//	50.6	47.0	49.8	72.3	69.6
Slovak Republic	//	//	//	//	50.5	56.7	59.9	51.5	51.9
Slovenia	//	//	//	//	61.5	64.0	60.1	59.6	62.2
Spain	//	64.9	65.5	58.2	53.9	54.5	53.5	53.0	53.7
Turkey	37.1	50.1	48.2	46.1	49.7	52.2	48.4	50.6	50.6
United Kingdom	38.6	42.2	39.4	39.4	39.8	41.6	40.4	38.8	40.7
United States	37.0	39.3	39.0	36.1	34.4	34.8	33.6	31.8	29.9
<b>Percentage devoted to equipment expenditures / Pourcentage affecté aux dépenses d'équipement</b>									
Belgium	12.1	7.8	5.8	6.1	5.5	5.4	5.9	4.8	9.3
Bulgaria	//	//	//	//	17.5	15.3	11.3	15.8	21.4
Canada	19.7	18.1	12.7	12.9	13.7	11.8	11.8	14.8	16.8
Republique tchèque	//	//	//	18.9	15.4	9.3	14.6	10.1	15.0
Danemark	14.0	15.8	12.8	16.0	19.2	11.2	15.4	15.7	19.9
Estonie	//	//	//	//	12.6	11.9	14.5	22.7	10.6
France	//	//	21.3	19.7	20.9	21.3	22.8	21.4	21.7
Allemagne	19.5	13.5	11.8	14.0	14.8	14.2	15.0	14.6	16.1
Grèce	19.2	22.2	20.1	12.3	7.3	15.3	14.9	15.4	15.4
Hongrie	//	//	//	11.2	11.9	8.4	9.0	12.1	15.0
Italie	19.7	16.3	12.9	12.3	11.7	9.1	7.2	14.0	13.6
Lettonie	//	//	//	//	7.4	8.7	12.3	9.6	14.9
Lituanie	//	//	//	//	12.3	15.3	17.0	18.7	18.6
Luxembourg	3.5	3.4	4.1	7.4	8.2	11.4	8.7	6.8	32.2
Pays-Bas	19.8	15.6	15.4	16.2	16.7	16.0	16.9	15.1	18.4
Norvège	21.7	24.9	24.5	21.8	23.9	21.1	19.4	21.4	23.2
Pologne	//	//	//	10.9	14.5	14.6	18.2	18.6	17.5
Portugal	7.6	5.7	5.5	6.0	7.6	8.9	8.9	8.4	13.5
Roumanie	//	//	//	//	25.6	20.0	24.0	13.3	16.7
Slovaquie	//	//	//	//	10.4	14.8	12.7	16.2	15.1
Slovenie	//	//	//	//	18.5	9.5	12.2	10.8	7.4
Espagne	//	12.4	12.8	18.1	23.9	22.1	21.7	20.8	22.5
Turquie	18.2	23.7	26.5	32.5	32.9	28.8	34.4	24.5	27.4
Royaume-Uni	24.8	21.0	24.8	23.8	22.8	23.1	21.2	22.6	23.0
Etats-Unis	25.6	25.1	26.2	24.8	24.6	24.5	25.1	25.9	27.3
<b>Percentage devoted to infrastructure expenditures / Pourcentage affecté aux dépenses d'infrastructures</b>									
Belgium	4.0	3.4	3.9	2.7	3.2	2.3	2.0	1.8	2.0
Bulgaria	//	//	//	//	0.3	0.8	0.5	1.7	0.7
Canada	2.9	2.2	3.9	4.2	2.6	3.2	2.6	2.6	2.6
Czech Republic	//	//	//	4.7	5.8	6.9	8.3	9.8	3.9
Denmark	3.4	3.2	2.2	2.4	2.2	2.2	4.1	3.9	3.0
Estonia	//	//	//	//	13.6	19.0	16.4	13.9	16.5
France	//	//	3.9	4.6	5.1	4.7	3.7	3.9	3.8
Germany	5.9	4.9	4.8	4.3	3.8	3.7	3.6	4.1	4.2
Greece	2.2	1.7	1.9	1.4	1.3	1.0	1.0	0.4	0.4
Hungary	//	//	//	5.5	7.0	4.5	8.1	5.6	2.5
Italy	2.6	2.4	0.8	0.8	0.5	0.8	0.6	1.0	1.7
Latvia	//	//	//	//	14.8	11.1	9.7	16.3	13.6
Lithuania	//	//	//	//	3.8	4.4	3.5	3.2	3.5
Luxembourg	7.3	10.4	4.2	3.1	2.3	1.0	2.0	2.4	2.7
Netherlands	5.2	5.2	3.8	3.4	2.5	3.6	3.5	2.9	3.1
Norway	8.2	9.2	6.3	5.6	5.4	5.0	4.3	5.6	5.1
Poland	//	//	//	2.2	3.9	6.4	3.8	5.0	6.0
Portugal	3.7	2.3	1.0	0.9	0.9	1.0	1.8	0.7	0.9
Romania	//	//	//	//	1.1	1.8	2.1	1.1	1.4
Slovak Republic	//	//	//	//	7.9	6.8	5.2	2.6	4.4
Slovenia	//	//	//	//	2.6	3.3	0.8	4.6	4.9
Spain	//	1.2	0.8	2.1	2.3	1.8	2.8	2.9	2.3
Turkey	5.4	3.0	4.4	4.8	3.1	2.5	2.4	3.9	3.3
United Kingdom	3.9	5.2	5.2	1.4	1.9	0.4	2.5	2.3	2.0
United States	1.8	1.5	2.3	1.5	1.3	1.0	1.2	1.4	1.8
<b>Percentage devoted to other expenditures / Pourcentage affecté aux autres dépenses</b>									
Belgium	20.4	20.4	21.0	20.4	17.8	16.3	16.8	14.5	16.2
Bulgaria	//	//	//	//	28.7	32.4	26.8	24.1	19.1
Canada	31.2	29.0	38.1	38.3	36.5	39.5	39.0	36.7	37.4
Czech Republic	//	//	//	30.6	27.7	36.6	29.7	29.9	29.8
Danemark	25.8	23.3	25.2	26.5	25.2	21.7	32.0	29.7	29.2
Estonie	//	//	//	//	40.9	39.9	43.2	35.5	40.2
France	//	//	16.4	16.0	16.6	15.9	16.2	17.5	17.5
Allemagne	25.5	23.9	21.9	21.7	22.1	23.9	24.3	26.5	24.1
Grèce	18.4	12.2	16.2	16.4	14.1	9.6	10.2	9.6	9.1
Hongrie	//	//	//	34.2	31.7	38.8	31.7	36.3	34.4
Italie	19.8	17.7	14.3	13.5	12.4	13.0	10.3	12.2	11.1
Lettonie	//	//	//	//	34.0	30.4	38.8	35.1	25.1
Lituanie	//	//	//	//	32.8	22.2	24.6	23.4	22.8
Luxembourg	11.9	9.4	12.0	12.3	11.8	12.3	12.8	13.4	15.7
Pays-Bas	22.0	22.1	24.7	29.6	30.3	29.9	31.9	30.8	27.7
Norvège	25.0	24.8	31.1	32.6	30.5	31.1	30.9	29.8	29.5
Pologne	//	//	//	23.1	21.1	22.7	24.2	22.0	20.3
Portugal	19.8	19.8	12.3	12.7	17.2	14.4	13.1	12.2	13.9
Roumanie	//	//	//	//	22.8	21.3	14.2	13.3	12.2
Slovaquie	//	//	//	//	31.1	31.8	33.0	29.8	28.5
Slovenie	//	//	//	//	17.2	23.2	26.9	24.8	25.6
Espagne	//	21.2	19.7	20.8	21.0	21.6	22.0	23.3	21.5
Turquie	39.4	22.5	20.0	15.7	14.4	15.5	14.8	18.4	18.7
Royaume-Uni	32.5	30.5	30.5	25.1	25.5	24.9	25.8	26.3	24.3
Etats-Unis	25.5	23.6	22.5	27.5	29.5	29.6	40.2	40.9	41.0

Table 6 : Armed forces - Annual strength  
Tableau 6 : Forces armées - Effectif annuel

Country / Pays	1985	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008e
(0)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<b>Military (thousands) / Militaires (milliers)</b>									
Belgium	107	106	47	42	40	40	39	39	38
Bulgaria	//	//	//	//	42	43	41	37	29
Czech Republic	//	//	//	52	24	26	25	26	24
Denmark	29	31	27	24	20	21	20	21	18
Estonia	//	//	//	//	4	5	4	4	5
France (a)	580	548	502	394	357	357	356	354	347
Germany	495	545	362	319	252	246	248	246	252
Greece (b)	201	201	213	205	132	135	139	134	134
Hungary (b)	//	//	//	50	26	24	23	20	19
Italy (b)	504	493	435	381	315	314	309	195	195
Latvia	//	//	//	//	6	6	5	5	5
Lithuania	//	//	//	//	11	11	10	9	10
Luxembourg (b)	1.2	1.3	1.3	1.4	1.5	1.4	1.4	1.4	0.9
Netherlands	103	104	67	52	49	50	49	48	44
Norway	36	51	38	32	22	18	18	19	20
Poland	//	//	//	191	160	150	150	150	150
Portugal (b)	102	87	78	68	39	40	40	38	38
Romania	//	//	//	//	91	73	75	74	62
Slovak Republic	//	//	//	//	18	15	15	14	14
Slovenia	//	//	//	//	6	6	7	6	7
Spain	314	263	210	144	124	120	127	132	129
Turkey (b)	814	769	805	793	502	501	501	497	496
United Kingdom (c)	334	308	233	218	208	201	196	192	173
<b>NATO - Europe *</b>	<b>3600</b>	<b>3508</b>	<b>3009</b>	<b>2966</b>	<b>2439</b>	<b>2400</b>	<b>2400</b>	<b>2262</b>	<b>2210</b>
Canada	83	87	70	59	62	63	54	55	55
United States	2244	2181	1620	1483	1414	1377	1388	1340	1326
<b>North America</b>	<b>2327</b>	<b>2268</b>	<b>1690</b>	<b>1542</b>	<b>1476</b>	<b>1439</b>	<b>1442</b>	<b>1395</b>	<b>1381</b>
<b>NATO - Total *</b>	<b>5927</b>	<b>5776</b>	<b>4698</b>	<b>4508</b>	<b>3915</b>	<b>3839</b>	<b>3842</b>	<b>3657</b>	<b>3591</b>
<b>Military and civilian personnel as a percentage of labour force Personnels civil et militaire en pourcentage de la population active</b>									
Belgique	2.8	2.7	1.2	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8
Bulgarie	//	//	//	//	1.6	1.6	1.5	1.4	1.1
République tchèque	//	//	//	1.4	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
Danemark	1.4	1.4	1.3	1.1	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8
Estonie	//	//	//	//	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
France (a)	2.6	2.5	2.3	1.8	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5
Allemagne	2.3	2.5	1.3	1.0	0.7	0.7	0.7	0.6	0.7
Grèce (b)	5.7	5.3	5.3	4.8	2.9	3.0	3.0	2.9	2.9
Hongrie (b)	//	//	//	1.5	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
Italie (b)	2.5	2.4	2.2	1.8	1.5	1.5	1.4	0.9	0.9
Lettonie	//	//	//	//	0.4	0.4	0.3	0.4	0.4
Lituanie	//	//	//	//	0.8	0.8	0.8	0.7	0.8
Luxembourg (b)	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.4
Pays-Bas	2.0	1.8	1.2	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.7
Norvège	2.3	2.9	2.3	1.8	1.2	1.0	1.0	1.0	1.0
Pologne	//	//	//	1.5	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2
Portugal (b)	2.6	2.1	1.8	1.5	0.9	0.9	0.9	0.8	0.8
Roumanie	//	//	//	//	1.1	0.9	0.9	0.9	0.8
Slovaquie	//	//	//	//	1.0	0.9	0.8	0.8	0.8
Slovénie	//	//	//	//	0.9	0.8	0.9	0.9	0.9
Espagne	2.7	2.1	1.6	1.1	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7
Turquie (b)	5.0	4.3	4.0	3.9	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3
Royaume-Uni (c)	1.9	1.7	1.3	1.1	1.1	1.0	1.0	0.9	0.8
<b>OTAN - Europe *</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>2.0</b>	<b>1.7</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>	<b>1.1</b>
Canada	0.9	0.9	0.7	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5
Etats-Unis	2.9	2.6	1.9	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3
<b>Amérique du Nord</b>	<b>2.7</b>	<b>2.4</b>	<b>1.8</b>	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>
<b>OTAN - Total *</b>	<b>2.7</b>	<b>2.5</b>	<b>1.9</b>	<b>1.6</b>	<b>1.3</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.2</b>	<b>1.1</b>

\* The Czech Republic, Hungary and Poland joined the Alliance in 1999 and Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, the Slovak Republic and Slovenia joined in 2004.

(a) Data include non-deployable elements of Other Forces and from 2006, they are calculated with a new accounting methodology.  
(b) Data do not include non-deployable elements of Other Forces, for Greece, Hungary, Portugal and Turkey from 2003, for Italy from 2007 and for Luxembourg from 2008.

(c) For 2008, data include only trained personnel.

\* La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont membres de l'Alliance depuis 1999 et la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie le sont depuis 2004.

(a) Les données incluent des éléments non-déployables des Autres Forces et à partir de 2006, elles sont calculées selon une nomenclature spécifique.  
(b) Les données n'incluent pas les éléments non-déployables des Autres Forces, pour la Grèce, l'Hongrie, le Portugal et la Turquie à partir de 2003, pour l'Italie à partir de 2007, et pour le Luxembourg à partir de 2008.

(c) Pour 2008, les données incluent seulement le personnel entraîné.

## I CADUTI IN AFGHANISTAN

### Coalition Military Fatalities By Year<sup>1</sup>

Year	US	UK	Other	Total
2001	12	0	0	12
2002	49	3	17	69
2003	48	0	9	57
2004	52	1	6	59
2005	99	1	31	131
2006	98	39	54	191
2007	117	42	73	232
2008	155	51	88	294
2009	191	76	62	329
Total	821	213	340	1374

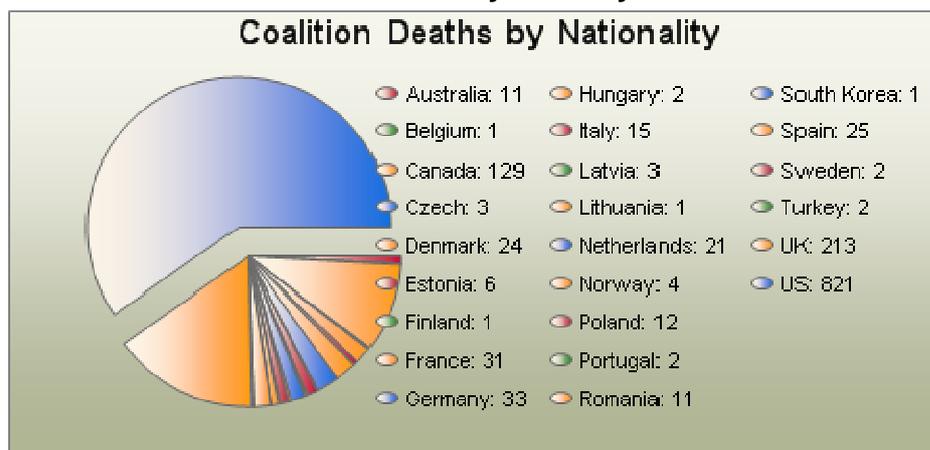
---

### Coalition Military Fatalities By Year and Month

Year	Jan	Feb	Mar	Apr	May	Jun	Jul	Aug	Sep	Oct	Nov	Dec	Total
2001	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	5	4	12
2002	10	12	14	10	1	3	0	3	1	6	1	8	69
2003	4	7	12	2	2	7	2	4	2	6	8	1	57
2004	11	2	3	3	9	5	2	4	4	8	7	1	59
2005	2	3	6	19	4	29	2	33	12	10	7	4	131
2006	1	17	13	5	17	22	19	29	38	17	9	4	191
2007	2	18	10	20	25	24	29	34	24	15	22	9	232
2008	14	7	19	14	23	46	30	46	37	19	12	27	294
2009	25	24	28	14	27	38	76	77	20	0	0	0	329

<sup>1</sup> <http://icasualties.org/oef/>, consultato il 10 settembre 2009. I dati non tengono quindi conto, ad esempio dei sei paracadutisti italiani caduti il settembre.

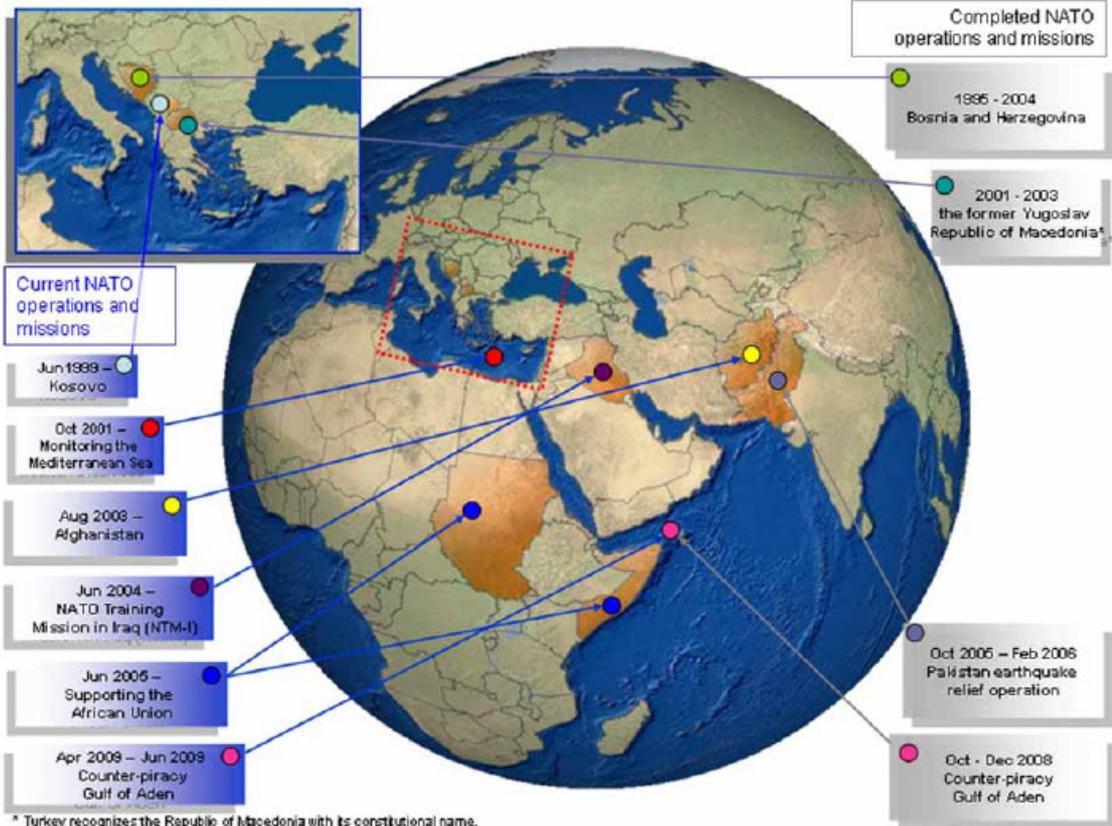
## Fatalities By Country



Country	Total
Australia	11
Belgium	1
Canada	129
Czech	3
Denmark	24
Estonia	6
Finland	1
France	31
Germany	33
Hungary	2
Italy	15
Latvia	3
Lithuania	1
Netherlands	21
Norway	4
Poland	12
Portugal	2
Romania	11
South Korea	1
Spain	25
Sweden	2
Turkey	2
UK	213
US	821
<b>Total</b>	<b>1374</b>



# NATO Operations and Missions





## International Security Assistance Force and Afghan National Army strength & laydown



**Troop Contributing Nations (TCN):** The ISAF mission consists of the following 42 nations (the troop numbers are based on broad contribution and do not reflect the exact numbers on the ground at any one time).

	Albania	140		Finland	110		Lithuania	200		Spain	780
	Australia	1090		France	3160		Luxemburg	9		Sweden	430
	Austria	3		Georgia	1		Netherlands	1770		The former Yugoslav Republic of Macedonia*	165
	Azerbaijan	90		Germany	4050		New Zealand	160		Turkey	730
	Belgium	510		Greece	145		Norway	485		Ukraine	10
	Bosnia and Herzegovina	2		Hungary	310		Poland	2000		United Arab Emirates	25
	Bulgaria	470		Iceland	8		Portugal	90		United Kingdom	9000
	Canada	2800		Ireland	7		Romania	1025		United States	29950
	Croatia	295		Italy	2795		Singapore	8			
	Czech Republic	340		Jordan	7		Slovakia	230			
	Denmark	700		Latvia	165		Slovenia	80			
	Estonia	150								<b>Total (appx)</b>	<b>64,500</b>

\* Turkey recognises the Republic of Macedonia with its constitutional name

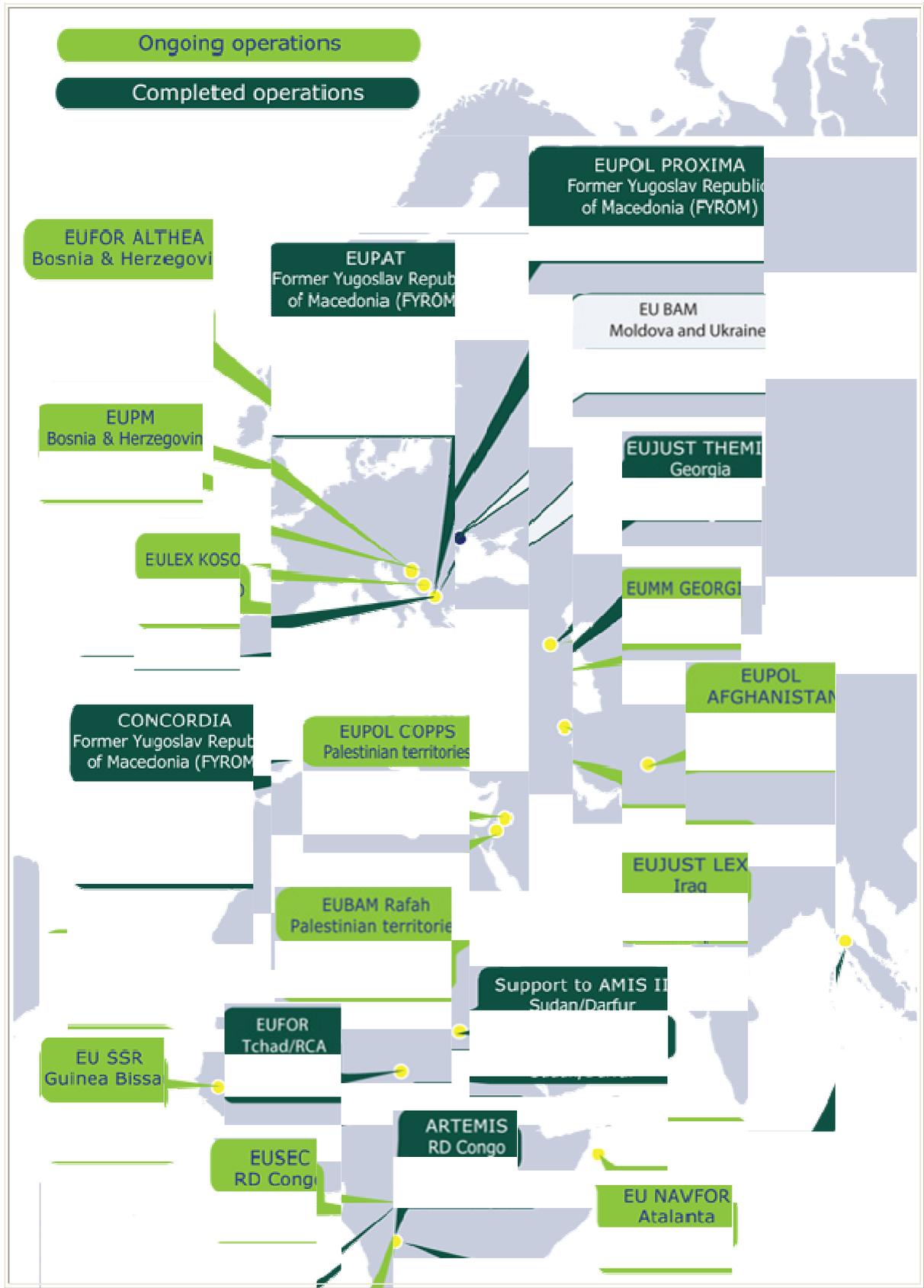
## **II. The Afghan National Army (ANA): Facts and Figures**

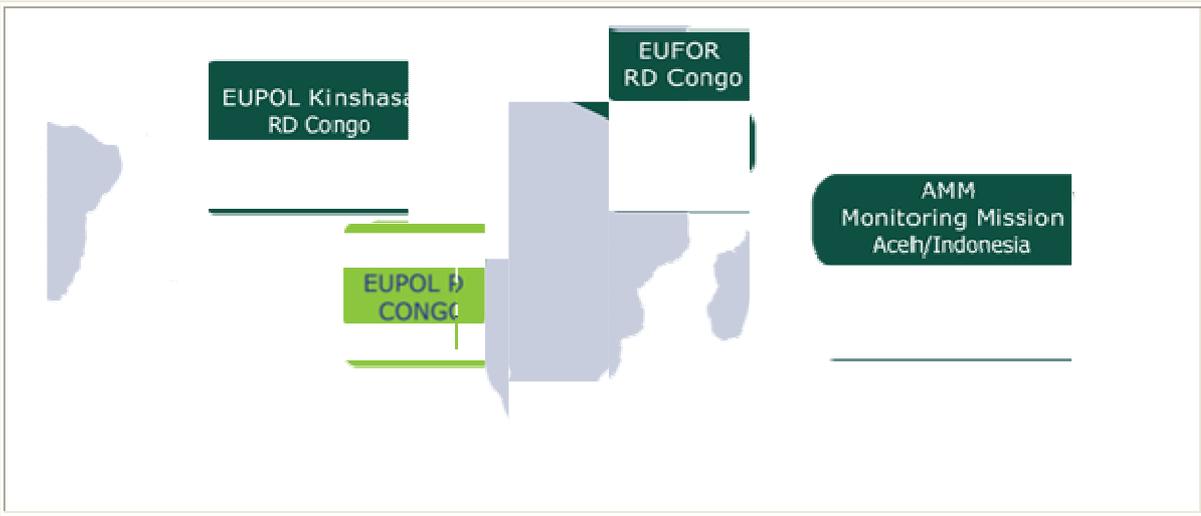
In September 2008, the Joint Commission and Monitoring Board, co-chaired by the Afghan government and the United Nations, agreed to increase the total strength of the ANA to 122,000 personnel with a 12,000 man training margin. As of mid July 2009, the ANA has an actual strength of approximately 91,900 personnel. This represents 69% of the 134,000 approved strength which is scheduled to be reached by the end of 2011.

Operationally, the ANA is currently fielding 5 Corps Headquarters, a Capital Division responsible for the security of the Kabul area, and an ANA Air Corps providing the essential air support to the ANA brigades deployed throughout Afghanistan.

Over 90% of ISAF operations are conducted in conjunction with the ANA.

## European Security and Defence Policy (ESDP)





### L'EFFETTO OBAMA

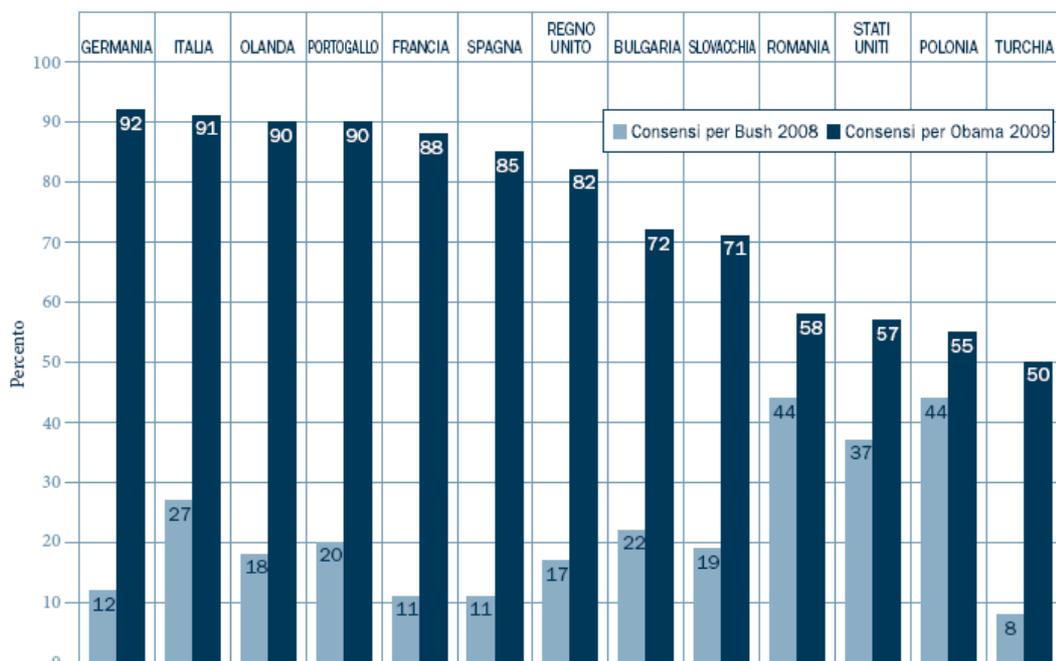


Grafico 1

Fonte: Topline Data (2009), Q3.1 e Q3.2

### POCHI CONSENSI PER OBAMA IN EUROPA CENTRO-ORIENTALE

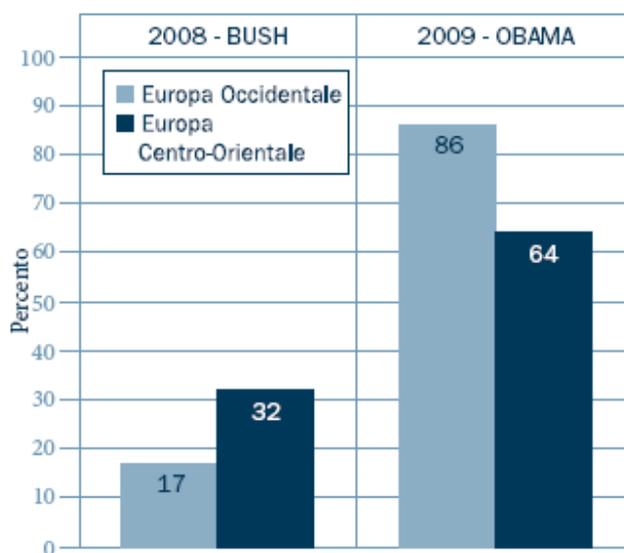
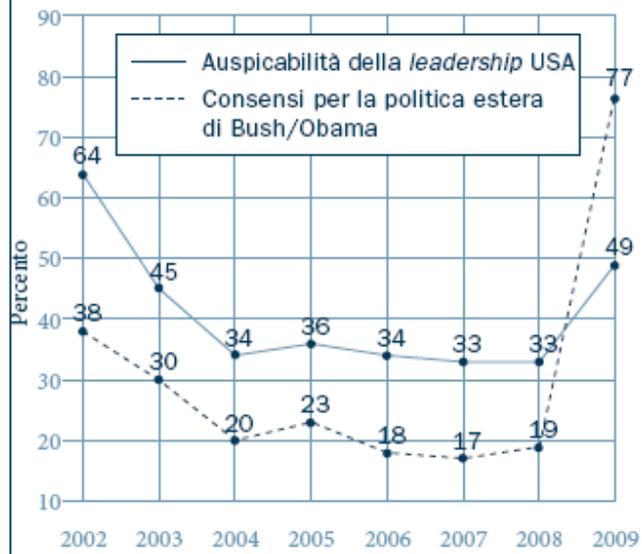


Grafico 5

Fonte: Topline Data (2009), Q3.1 e Q3.2, non pesati

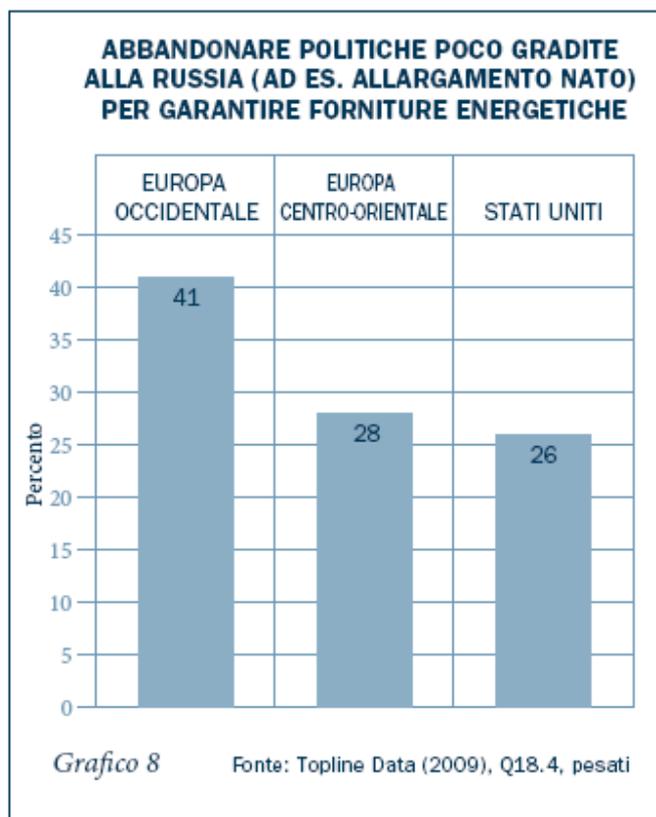
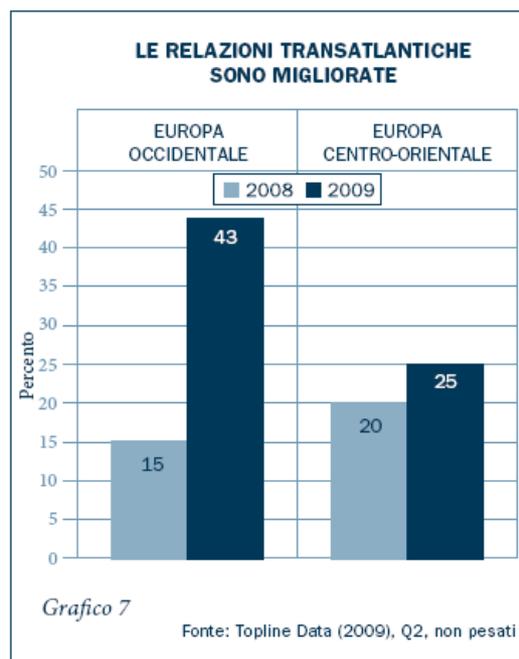
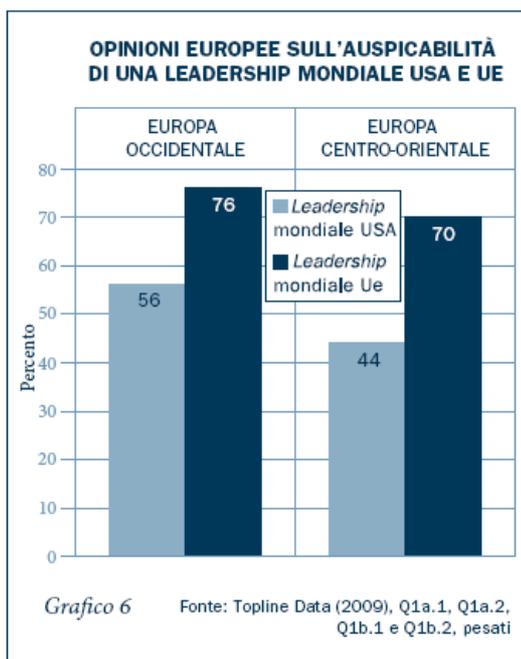
**OPINIONI IN UE E TURCHIA SULLA LEADERSHIP USA  
VS. CONSENSI BUSH/OBAMA\***

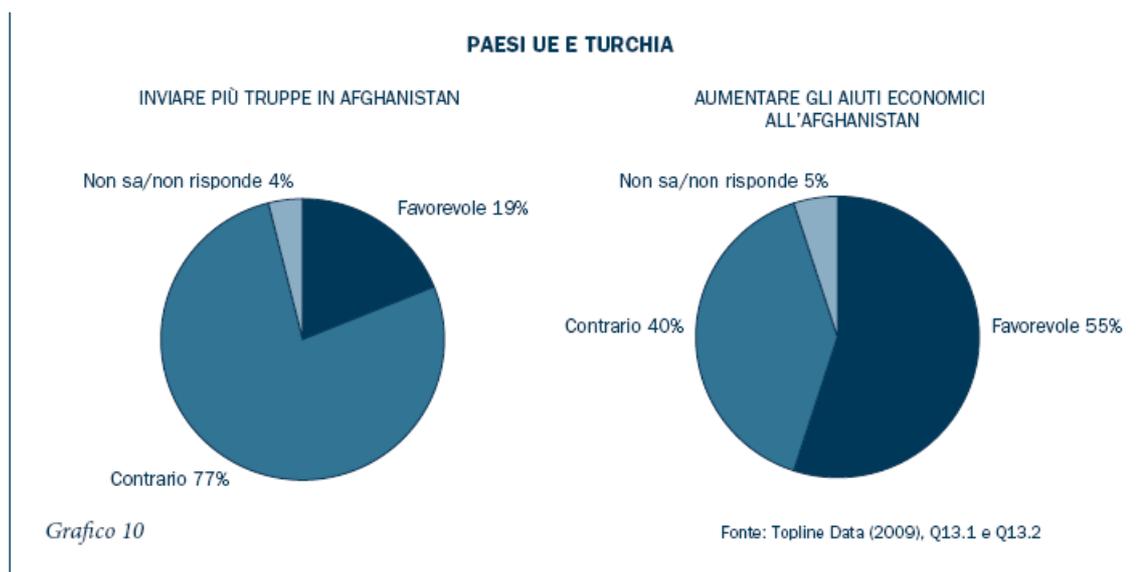
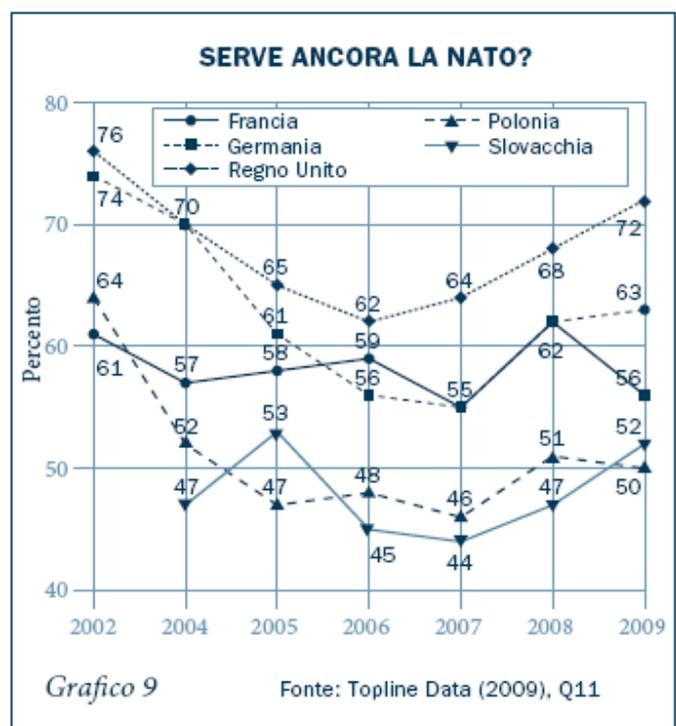


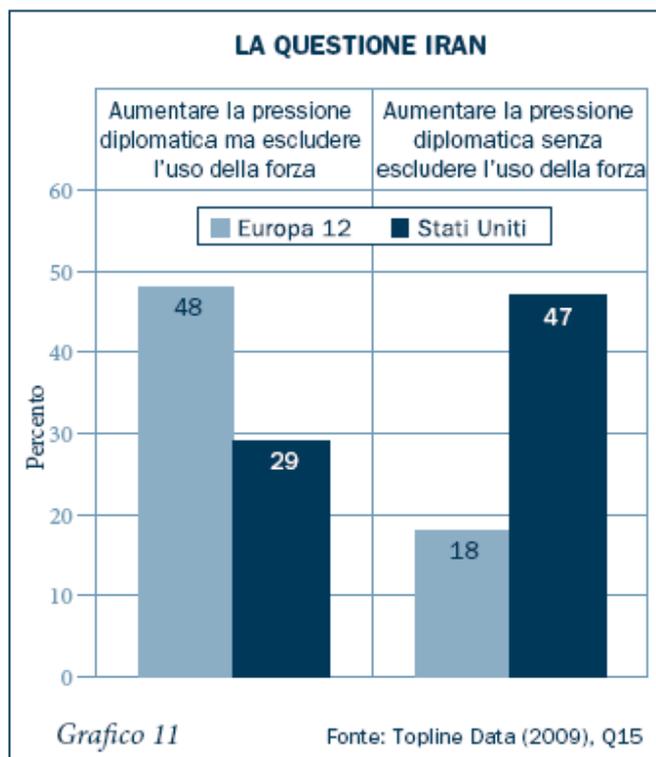
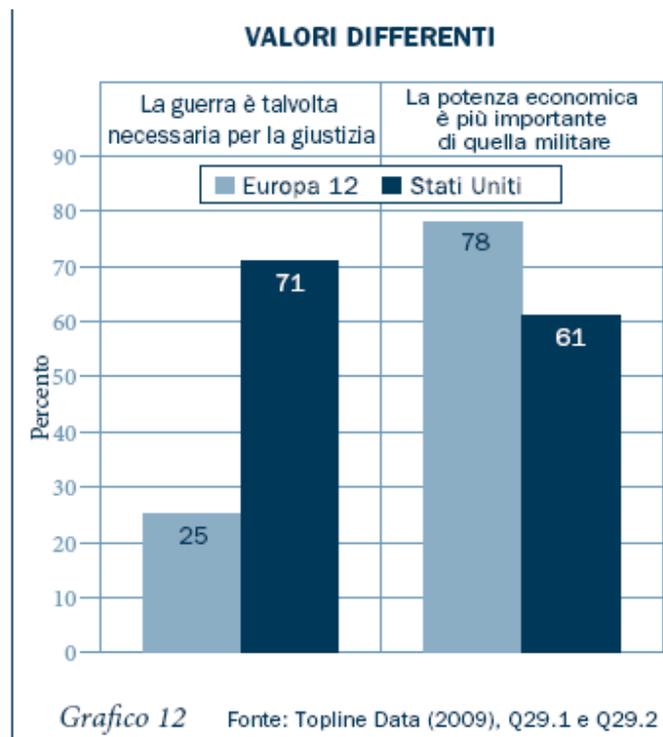
\*Le medie si riferiscono ai dati disponibili per Paese divisi per anno

*Grafico 3*

Fonte: Topline Data (2009), Q1a.1, Q1a.2, Q3.1 e Q3.2







## LISTA DEGLI ACRONIMI

ACE – Allied Command Europe (della NATO)  
ACLANT – Allied Command Atlantic (della NATO)  
ACO - Allied Command Operations [della NATO]  
ACT – Allied Command Transformation (della NATO)  
AESD – Accademia europea per la sicurezza e la difesa  
AFSOUTH – Allied Forces Southern Europe (della NATO)  
ANZUS – Australia, Nuova Zelanda, Stati Uniti (alleanza firmata nel 1951)  
APEC – Asia-Pacific Economic Cooperation  
ASEAN – Association of South East Asia Nations  
AWACS – Airborne Warning And Control System  
BRIC (Brasile, Russia, India, Cina)  
CE – Comunità Europea  
CEE – Comunità Economica Europea  
CENTCOM – Central Command (degli Stati Uniti)  
CENTO – Central Treaty Organization (organizzazione di difesa collettiva creata nel 1959)  
CFE – Conventional Armed Forces Europe (Trattato sulle Armi Convenzionali in Europa firmato nel 1990)  
CIA – Central Intelligence Agency (degli Stati Uniti)  
CJTF – Combined Joint Task Force (della NATO)  
CMUE/ EMC – Comitato Militare dell’Unione Europea/European Military Committee  
COPS – Comitato Politico e di Sicurezza (dell’UE)  
CPG – Comprehensive Political Guidance (della NATO)  
CRO – Crisis Response Operations  
CSI – Confederazione degli Stati Indipendenti  
CSUE – Centro satellitare dell’Unione Europea  
DCI – Defence Capabilities Initiative (della NATO)  
DPC – Defence Planning Committee (della NATO)  
EAPC – Euro-Atlantic Partnership Council  
ERRF – European Union Rapid Reaction Force (della UE)  
ESDI – European Security and Defence Identity

ESDP/PESD - European Security and Defence Policy/Politica Europea di Sicurezza e Difesa

EUSS – European Union Security Strategy

G 2 – (Cina e Stati Uniti)

G 8 – (Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia, Russia, Stati Uniti)

G 14 - Canada, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, Italia, Russia, Stati Uniti Sudafrica, Brasile, Cina, India, Messico, Egitto

G 20 - Ministri delle finanze e Governatori delle banche centrali di 19 Paesi (Argentina, Australia, Brazil, Canada China France Germany India Indonesia Italy Japan Mexico Russia Saudi Arabia South Africa South Korea Turkey United Kingdom, United States of America) più il Governatore della Banca Centrale Europea.

JCS – Joint Chiefs of Staff (Stati Maggiori riuniti americani)

IFOR – Implementation Force (degli accordi di Dayton per la Bosnia Erzegovina)

ISAF – International Security Assistance Force (della NATO in Afghanistan)

ISS – Istituto per gli studi sulla sicurezza (dell'Unione Europea)

JFCOM – Joint Forces Command (degli Stati Uniti)

KFOR – Kosovo Force (della NATO)

MAP – Membership Action Plan (della NATO)

NACC – North Atlantic Cooperation Council

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NRC – NATO-Russia Council

NMD – National Missile Defense (degli Stati Uniti)

NRF – NATO Response Force

NSS – National Security Strategy (degli Stati Uniti)

OCSE – Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

OEF – Operation Enduring Freedom (degli Stati Uniti in Afghanistan)

ONG – Organizzazioni non governative

OSCE – Organizzazione per la la Sicurezza e la Cooperazione in Europa

OUA – Organizzazione dell'Unità Africana

PECO – Paesi dell'Europa Centrale e Orientale

PESC - Politica Estera e di Sicurezza Comune

PFP – Partnership for Peace (della NATO)

PJC – Permanent Joint Council (NATO-Russia)  
PNAC – Project for a New American Century  
PRT – Provincial Reconstruction Team (in Afghanistan)  
RMA – Revolution in Military Affairs  
SACEUR – Supreme Allied Commander Europe (della NATO)  
SACLANT – Supreme Allied Commander Atlantic (della NATO)  
SCO – Organizzazione per la cooperazione di Shanghai  
SEATO – South East Asia Treaty Organization (organizzazione di difesa collettiva creata nel 1954)  
SFOR – Stabilization Force (della NATO in Bosnia Erzegovina)  
SHAPE – Supreme Headquarters Allied Powers Europe (della NATO)  
SMUE – Stato Maggiore dell'Unione Europea  
START – Strategic Arms Limitation Treaty  
UE – Unione Europea  
UEO – Unione dell'Europa Occidentale  
USA – United States of America  
URSS – Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche  
WMD – Weapons of Mass Destruction  
WTO – World Trade Organization

**FONTI E BIBLIOGRAFIA**  
**OPERE PUBBLICATE DOPO IL 2001**

**Monografie e volumi collettanei**

- Aa. Vv., *Il rapporto transatlantico, Dialoghi diplomatici*, Roma 2007, nn. 193-194.
- Aa. Vv., *Is the West still the West?*, *Aspenia International*, 2003, nn. .
- Aa.Vv., *L'America in panne*, *Limes*, 2007, n. 1.
- Aa.Vv., *The US and European Strategic Gap and the Future of EU-NATO Cooperation*, *The International Spectator* (IAI), January-March 2004.
- Andreatta F., *La moneta e la spada: la sicurezza europea tra bilanci della difesa e assetti istituzionali*, Bologna 2007.
- Andrews D. M. (a cura di), *The Atlantic Alliance Under Stress. US-European Relations After Iraq*, Cambridge 2005.
- Armstrong W.-Anderson J. (a cura di), *Geopolitics of European Union enlargement: the fortress empire*, Londra-New York 2007.
- Asmus R., *Opening NATO's Doors*, New York 2002.
- Bailes A. J. K., Dunay P., Guang P., Troitskiy M., *The Shanghai Cooperation Organization*, SIPRI Policy Paper No. 17, Stoccolma 2007.
- Bailes A., *The European Security Strategy: An Evolutionary History*, Solna 2005.
- Barié O., de Leonardis M., de' Robertis A. G., Rossi G. (a cura di), *Storia delle Relazioni Internazionali: testi e documenti 1815-2003*, Bologna 2004.
- Baylis J.-Roper J. (a cura di), *The United States and Europe: beyond the neo-conservative divide?*, London - New York 2006.
- Bennett J. C., *The Anglosphere Challenge*, Lanham (MD) 2004.
- EU enlargement and the Transatlantic alliance : a security relationship in flux / edied by Sven Biscop, Johan Lembke.  
Boulder, Colo. ; London, 2008.
- Bosco G.-Perfetti F.-Ravasi G. (a cura di), *L'Unione europea tra processo costituzionale e una nuova identità politica*, Milano 2006.
- Braun A. (ed.), *NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century*, Abingdon, 2008.
- Bruni F. (a cura di), *Transatlantic relations: economic policy issues*, Milano 2004.

Buckley M. - Singh R. (a cura di), *The Bush doctrine and the war on terrorism: global responses, global consequences*, London - New York 2006.

C. Bertram, *NATO's only future: the west abroad*, Riga 2006.

Cafruny A. W.-Ryner J. M., *Europe at bay: in the shadow of US hegemony*, Boulder, Colo.-London, 2007.

Buzan B., *Il gioco delle potenze : la politica mondiale nel XXI secolo*, Milano, 2006.

Dumbrell J., *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After*, London 2001. Canfora L., *Esportare la libertà: il mito che ha fallito*, Milano 2007.

Carati A., *La politica di sicurezza negli Stati Uniti fra trasformazione negli affari militari e small wars*, Ispi Working Paper, n. 31, dicembre, 2008.

Clementi M., *La NATO. Dal mondo diviso in due alla minaccia del terrorismo globale*, Bologna, 2002.

Clementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna 2004.

Cogan C. G., *The Third Option. The Emancipation of European Defense, 1989-2000*, Westport 2001.

Cohen-Tanugi L., *An Alliance at Risk: the United States and Europe Since September 11*, Baltimora 2003.

Colombo A., *La lunga alleanza. La Nato tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, 2004.

Cooper R., *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London-New York 2003.

Daalder I. H. - Lindsay J. M., *America senza freni: la rivoluzione di Bush*, Milano 2005.

De Grazia V., *L'impero irresistibile*, Torino 2007.

de Leonardis M.-Pastori G. (a cura di), *Le nuove sfide per la forza militare e la diplomazia. Il ruolo della NATO*, Bologna 2007.

de Leonardis M., *Ultima ratio regum. Forza militare e relazioni internazionali*, Bologna 2003 (rist. 2005).

de Mattei R., *De Europa. Tra radici cristiane e sogni postmoderni*, Firenze, 2006.

De Neve A.-Mathieu R., *Les armées d'Europe face aux défis capacitaires et technologiques*, Bruxelles 2005.

- Deighton A.-Mauer V., *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurigo 2006.
- Dorrien G., *Imperial Designs. Neoconservatives and the New Pax Americana*, New York 2004.
- Dottori G.-Ambrosi M., *La Nato dopo l'11 settembre: Stati Uniti ed Europa nell'epoca del terrorismo globale*, Soveria Mannelli 2004.
- Douglas F. R., *The United States, NATO, and a new multilateral relationship* Westport, Conn.-London, 2008.
- Everts S. et al., *A European way of war*, Londra 2004.
- FAES, *OTAN: Una Alianza por la libertad. Cómo transformar la Alianza para defender efectivamente nuestra libertad y nuestras democracias*, Madrid 2006.
- Felice F., *Prospettiva "neocon": capitalismo, democrazia, valori nel mondo unipolare*, Soveria Mannelli 2005.
- Forsythe D. P. - McMahon P. C. - Wedeman A. (a cura di), *American foreign policy in a globalized world*, New York - London 2006.
- NATO and peace support operations, 1991-1999 : policies and doctrines / Henning-A. Frantzen.  
London ; New York : 2005.
- Fukuyama F., *America al bivio: la democrazia, il potere e l'eredità dei neoconservatori*, tr. it., Torino 2006.
- Gaddis J. L., *Attacco a sorpresa e sicurezza: le strategie degli Stati Uniti*, Milano 2005.
- Gardner H. (a cura di), *NATO and the European Union. New World, New Europe, New Threats*, Aldershot, 2004.
- Giddens A., *L'Europa nell'età globale*, tr. it., Roma-Bari 2007.
- L'Europa sicura : le politiche di sicurezza dell'Unione europea / a cura di Serena Giusti, Andrea Locatelli. Milano 2008.
- Gordon P. H.-Shapiro J., *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York 2004.
- Gow J., *Defending the West*, Cambridge 2005.
- Haass R., *The Opportunity. America's Moment to Alter History's Course*, New York 2005.
- Habermas J., *L'Occidente diviso*, Roma-Bari, 2007.

Halper S.-Clarke J., *America Alone. The Neo-Conservatives and the Global Order*, Cambridge 2004.

Hamilton D. S., *Transatlantic transformations: equipping NATO for the 21st Century*, Washington, 2004.

Hassner P., *The United States: the empire of force or the force of empire?*, Iss/UE Chaillot Paper n. 54, Paris, September 2002.

Hendrickson R. C., *Diplomacy and War at NATO: The Secretary General and Military Action after the Cold War*, Columbia MO - London 2006.

Hunter R. E., *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica 2002.

Ignatieff M., *The lesser evil: political ethics in an age of terror*, Edinburgh 2004.

Ikenberry G. J., *Il dilemma dell'egemone. Gli Stati Uniti tra ordine liberale e tentazione imperiale*, Milano 2007.

Ilgen T. L. (a cura di), *Hard Power, Soft Power and the Future of Transatlantic Relations*, Aldershot 2006.

Jean C., *Geopolitica del caos : attualità e prospettive*, Milano 2007.

Judt T., *Dopoguerra. Come è cambiata l'Europa dal 1945 a oggi*, Milano 2007.

Kagan R., *Il diritto di fare la guerra. Il potere americano e la crisi di legittimità*, Milano 2004.

Kagan R., *Paradiso e potere. America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Milano 2003.

Kamp K.-H. - Yost D.S. (eds.), *NATO and 21<sup>st</sup> Century Deterrence*, Nato Defense College, 2009

Kaplan L., *NATO Divided NATO United: The Evolution of an Alliance*, Londra 2004.

Kissinger H., *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21<sup>st</sup> Century*, New York 2001.

Krauthammer C., *Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World*, Washington 2004.

Kupchan C. A., *La fine dell'era americana. Politica estera americana e geopolitica nel ventunesimo secolo*, tr. it., Milano 2003.

Laqueur W., *The Last Days of Europe. Epitaph for an Old Continent*, New York 2007.

Leonard M., *Europa 21*, Milano 2005.

*Les relations transatlantiques: un an après le 11 septembre 2001, Actes du Colloque organisé les 7 et 8 septembre 2002 par la Fondation Paul-Henri Spaak, Bruxelles 2003.*

Lieven A.-Hulsman J., *Ethical realism: a vision for America's role in the world*, New York 2006.

Lind M., *The American Way of Strategy*, New York-Oxford 2006.

Old Europe, new Europe and the transatlantic security agenda / edited by Kerry  
The North Atlantic Treaty Organization : the enduring alliance / Julian Lindley-French. London ; New York 2007.

Longhurst and Marcin Zaborowski.  
London ; New York, 2006.

Lundestad G., *The United States and Western Europe Since 1945: From "Empire" by McCormick J., The European superpower*, Basingstoke - New York 2007.

McMillan J. (a cura di), *"In the Same Light as Slavery": Building a Global Antiterrorist Consensus*, Washington 2006.

Mead R., *Il serpente e la colomba. Storia della politica estera degli Stati Uniti d'America*, Milano 2002.

Mearsheimer J. J.-Walt S. M., *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*, New York 2006.

Merkl P. H., *The Rift Between America and Old Europe. The Distracted Eagle*, London 2005.

Mini F., *La guerra dopo la guerra. Soldati, burocrati e mercenari nell'epoca della pace virtuale*, Torino, 2003.

Moens A., *The Foreign Policy of George W. Bush: Values, Strategy and Loyalty*, Aldershot 2004.

Missiroli A.- Pansa A., *La difesa europea*, Genova 2007.

Mogrenier J.-S., Lignes de front géorgiennes : l'Occident mis au défi, Institut Thomas More, Tribune N° 19/Fr – Programme de recherches Enjeux géopolitiques Série L'Europe face au monde – Septembre 2008

Moore R. R., *NATO's new mission: projecting stability in a post-Cold War world*, Westport, Conn.-London, 2007.

Mowle T. S.-Sacko D. H., *The unipolar world : an unbalanced future*, New York-Basingstoke, 2007.

Oswald F., *Europe and the United States : the emerging security partnership*, Westport, Conn, 2006.

Parsi V. E., *L'alleanza inevitabile. Europa e Stati Uniti oltre l'Iraq*, Milano 2003.

Parsi V. E., (a cura di), *Che differenza può fare un giorno. Guerra, pace e sicurezza dopo l'11 settembre*, Milano 2003.

Parsi V. E.-Giusti S.-Locatelli A. (a cura di), *Esiste ancora la comunità transatlantica? : Europa e Stati Uniti tra crisi e distensione*, Milano 2006.

Pelanda C., *La grande alleanza: l'integrazione globale delle democrazie*, Milano 2007.

L'impero che non c'è : geopolitica degli Stati Uniti d'America / David Polansky ; Milano, 2005.

Ponsard L., *Russia, NATO and cooperative security: bridging the gap*, London-New York 2007.

Rees W., *Transatlantic Counter-Terrorism Cooperation: The New Imperative*, London-New York 2006.

Reichard M., *The EU-NATO relationship: a legal and political perspective*, Aldershot 2006.

Reid T. R., *The United States of Europe. The New Superpower and the End of American Supremacy*, New York 2004.

Rifkin J., *Il sogno europeo. Come l'Europa ha creato una nuova visione del futuro che sta lentamente eclissando il sogno americano*, tr. it., Milano 2004.

Romano S., *Il rischio americano. L'America imperiale, l'Europa irrilevante*, Milano 2003.

NATO after 9/11 : an alliance in continuing decline / Richard E. Rupp. New York 2006.

Rynning S., *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, London 2005.

Sanfelice di Monteforte F., *Strategy and Peace*, Roma 2007.

Secchi C.-Sassoon E. (a cura di), *Alleanze alla prova. Europa e Stati Uniti tra cooperazione e conflitto*, Milano, 2006.

Sloan S., *NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Boulder (Co) 2002.

Smith M., *Where is NATO Going?*, Londra 2007.

- Todd E., *Dopo l'impero. La dissoluzione del sistema americano*, tr. it., Milano 2005.
- Torri M. (a cura di), *L'Asia nel "grande gioco": il consolidamento dei protagonisti asiatici nello scacchiere globale*, Milano, 2008.
- Vedrine H., *Face à l'hyperpuissance: textes et discours, 1995-2003*, Parigi 2003.
- Walt S. M., *Taming American Power: The Global Response to U.S. Primacy*, New York–London 2005.
- Weber M., *Il dragone e l'aquila: Cina e USA, la vera sfida*, Milano 2006.
- Wenger A.- Nuenlist C. – Locher A. (eds.), *Transforming NATO in the Cold War : challenges beyond deterrence in the 1960s*, London-New York, 2007.
- Yost D.S., *Nato and International Organizations*, Nato Defense College, 2007.
- Zakaria F., *The post-American world*, New York, 2008.

### **Articoli in riviste e volumi collettanei**

- Bell C., *The Twilight of the Unipolar World*, in *The American Interest*, vol. 1, n. 2, Winter 2005, pp. 18-29.
- Binnendijk H.- Kugler R., *Transforming European Forces*, in *Survival*, vol. 44, n° 3, Autumn 2002, pp. 117-132.
- Brzezinski Z., *The Dilemma of the Last Sovereign*, in *The American Interest*, Autumn 2005, pp. 37-42.
- Buzan, B. *Will the "global war on terrorism" be the new Cold War?*, in *International Affairs*, November 2006, pp. 1101-18.
- Campbell K.M. - Ward C. J., *New Battle Stations?*, in *Foreign Affairs*, vol. 82, n. 5, Sep/Oct 2003, pp. 95-103.
- Cimbalo J., *Saving Nato from Europe*, in *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2004, vol. 83, n. 6, pp. 111-21.
- Cocozza C., *AFSOUTH dopo Praga*, in *Rivista Marittima*, marzo 2004, pp. 39-48.
- Conquest R., *Towards an English-Speaking Union*, in *The National Interest*, Fall 1999, pp. 64-70.
- Cornish P.-E. Geoffrey, *The strategic culture of the European Union: a progress report*, in *International Affairs*, N° 4, Vol. 81, July 2005, pp. 801-820.

Cosentino M., *Dal Pentagono la "minaccia cinese"*, in *Tecnologia & Difesa*, n. 39, agosto-settembre 2007, pp. 54-57.

Daalder I.- Steinberg J., *The Future of Preemption*, in *The American Interest*, Winter 2005, pp. 30-39.

Daalder I.-Goldgeier J., *Global NATO*, in *Foreign Affairs*, September-October 2006, pp. 105-113.

Dassù M.-Menotti R., *Europe and America in the Age of Bush*, in *Survival* 2005, n. 1, pp. 105-122.

de Leonardis M., *Radici storiche e fattori geopolitici nella politica estera degli Stati Uniti d'America*, in *Nova Historica*, a. II, n. 7, 2003, pp. 19-35.

de Leonardis M., *Le molte anime dell'eupeismo. Processo di integrazione europea e dialettica fra eupeismo e atlantismo*, in *Nuova Storia Contemporanea*, Anno XI, n. 4, luglio-agosto 2007, pp. 5-16.

Desch M. C. , *Bush and the Generals*, in *Foreign Affairs*, May/Jun2007, pp. 97-108.

Forster A.-Wallace W., *What is NATO for?*, in *Survival*, vol. 43, n° 4, Winter 2001-02.

Fukuyama F., *The Neoconservative Moment*, in *The National Interest*, n. 76, Summer 2004, pp. 57-68.

Giunchi E., *Quale strategia per l'Afghanistan*, ISPI Policy Brief, n. 53, giugno 2007.

Gordon P. H., *NATO After 11 September*, in *Survival*, vol. 43, n° 4, Winter 2001-02.

Howorth J., *Esdp and Nato: Weadlock or Deadlock*, in *Cooperation and Conflict*, vol. 38, n. 3, September 2003, pp. 246-47.

G. J. Ikenberry, *Illusions of Empire: Defining the New American Order*, in *Foreign Affairs*, vol. 83, n. 2, marzo-aprile 2004, pp. 144-154.

Kagan R., *America's Crisis of Legitimacy*, in *Foreign Affairs*, marzo-aprile 2004, vol. 83, n. 2, pp. 65-87.

Karl-Heinz Kamp, *NATO-Enlargement After the Riga Summit*, Adenauer

Kennedy P. M., *The Greatest Superpower Ever*, in *New Perspectives Quarterly*, vol. 19, n. 2, primavera 2002, pp. 8-18.

Krauthammer C., *In Defense of Democratic Realism*, in *The National Interest*, n. 77, Fall 2004, pp. 15-25.

Krauthammer C., *The Short, Unhappy Life of Humanitarian War*, in *The National Interest*, n. 57, Fall 1999, pp. 5-8.

Krauthammer C., *The Unipolar Moment Revisited*, in *The National Interest*, n. 70, Winter 2002-2003, pp. 5-17.

Lebl L. S., *Working with the European Union*, in *Orbis* 50 (1) 2006, pp. 117-32.

Lugar R. G., *Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism*, in *The Washington Quarterly*, vol. 25, n° 3, Summer 2002, pp. 7-14.

Mascia A., *La revisione della GLOBAL POSTURE degli Stati Uniti*, ISPI Policy Brief, n. 36, luglio 2006.

Merli M., *La NATO e "L'Europa della difesa" dopo l'11 settembre 2001*, in *Nova Historica*, a. 5 (2005), n. 15, pp. 41-56, n. 16, pp. 5-24.

Mini F., *La Cina strategica*, in «Quaderni di Relazioni Internazionali», n. 3, dicembre 2006, pp. 13-25.

MccGwire M., «*NATO expansion: "a policy error of historic importance"*», in *Review of International Studies*, 24, pp. 23–42 (1998).

Monaghan A. , *Russia's Big Idea: "Helsinki 2" and the Reform of Euro-Atlantic Security*, Nato Defense College, 2008.

Mongrenier J.-S., *L'OTAN est-elle l'avenir de l'Europe? Puissance et destin*, Tribune Institut Thomas More, n. 9/Fr, 15 marzo 2006.

MONGRENIER J.-S., *L'Europe et la Missile Defense : l'Europe devrait- elle y participer ?*, Institut Thomas More, 5 février 2009

Mueller J., *Is There Still a Terrorist Threat?*, in *Foreign Affairs*, September-October 2006, vol. 85, n. 5, pp. 2-8.

Oppermann K.-Höse A., *Public Opinion and the Development of the European Security and Defence Policy*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 12, 2007, pp. 149-67.

Penkova T., *Russia and the US: a New Military Confrontation?*, ISPI Policy Brief, No. 64, Ottobre 2007.

Ponnuru R., *The Empire of Freedom. Where the US Belongs: the Anglosphere*, in *National Review*, 23-5-03, pp. 35-39.

Slocombe W. B., *Force, Pre-emption and Legitimacy*, in *Survival*, Spring 2003, vol. 45, n. 1, pp. 117-130.

Smith J., *La relation Russie-OTAN: moment de verité ou déjà-vu?*, in *Politique Etrangere*, 2008, n. 4, pp. 759-773.

- Stefanini S., *La NATO: da Bucarest a Strasburgo*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LXIII, n. 3, 2008, pp. 397-410.
- Stefanini S., *La NATO, la Georgia e la Russia. L'Alleanza Atlantica alle prese con le conseguenze della crisi russo-georgiana. In cognite e ricadute in vista del Vertice di Strasburgo-Kehl*, in *La Comunità Internazionale*, vol. LXIII, n. 4, 2008, pp. 577-589.
- Stevenson J., *How Europe and America Defend Themselves*, in *Foreign Affairs*, March/April 2003, pp. 75-90.
- Tocci N.–Houben M., *Accommodating Turkey in Esdp*, CEPS Policy Brief n.5, 2001.
- Van Herper, M. H., *I Say NATO, You Say No NATO*, in *The National Interest*, May/June 2008, pp. 92-96.
- Villafranca A., *Il Trattato di Lisbona: fine di una crisi?*, *ISPI Policy Brief*, n. 63, ottobre 2007.
- Yost D., *NATO and the anticipatory use of force*, in *International Affairs*, a. 83 (2007), n. 1, pp. 39-68.

#### OPERE PUBBLICATE PRIMA DEL 2001

##### Monografie e volumi collettanei

- Aa. Vv., *A che ci serve la NATO*, *Limes*, 1999, n. 4.
- Aa. Vv., *Il 50° Anniversario della NATO*, Roma 1999.
- Aspen Institute, *A New Transatlantic Agenda for the Next Century*, Berlino 1998.
- Bail C.-Reinicke W. H.-Rummel R. (eds.), *EU-US Relations: Balancing the Partnership. Taking a Medium-Term Perspective*, Baden-Baden 1997.
- Barié O. (a cura di), *L'alleanza occidentale. Nascita e sviluppi di un sistema di sicurezza collettivo*, Bologna 1988.
- Biancheri B., *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Roma-Bari 1999.
- Bilinsky Y., *Endgame in NATO's Enlargement. The Baltic States and Ukraine*, Westport 1999.
- Blackwill R. D. - Archik K., *How much does the transatlantic relationship matter after the end of the Cold War?*, Washington 1997.
- Blackwill R. D. (ed.), *The Future of Transatlantic Relations. Report of an Independent Task Force Sponsored by the Council on Foreign Relations*, New York 1999.

Blank S. J.-Johnsen W.T.-Young T.-D., *European Security: Washington's Shaping Strategy in Action*, U. S. Army War College, March 2000.

Bozo F., *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris 1991.

Brenner M. [ed.], *NATO and Collective Security*, London 1998.

Caligaris L., *Paura di vincere. L'Occidente tra guerra e pace alle soglie del Duemila*, Milano 1995.

Colombo A., *Solitudine dell'Occidente*, Milano 1994.

Cornish P., *Partnership in Crisis. The US, Europe and the Fall and Rise of NATO*, Londra 1997.

de Leonardis M. (a cura di), *La nuova NATO: le strutture, i membri, i compiti*, Bologna 2001.

Di Nolfo E. (ed.), *The Atlantic Pact Forty Years Later. A Historical Reappraisal*, Berlin-New York 1991.

Duke S., *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, New York 2000.

Eisenhower S. (ed.), *NATO at Fifty. Perspectives on the Future of the Atlantic Alliance*, Washington 1999.

Eichengreen B. (ed.), *Transatlantic Economic Relations in the Post-Cold War Era*, New York 1998.

Gardner A. L., *A New Era in US-EU Relations? The Clinton Administration and the New Transatlantic Agenda*, Aldershot 1997.

Gompert D. C. - Larrabee F. S. (eds.), *America and Europe. A Partnership for a new era*, Cambridge 1997.

Heuser B., *Transatlantic Relations. Sharing ideals and costs*, London 1996.

Holmes J. W., *The United States and Europe after the Cold War: A New Alliance*, Columbia SC 1997.

Huntington S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York 1996, tr. it. con il titolo *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano 2001.

Hurst S., *The Foreign Policy of the Bush Administration. In Search of a New World Order*, London - New York, 1999.

ISTRID, *La NATO ieri, oggi e domani*, Roma 2000.

Janni P., *L'Occidente plurale. Gli Stati Uniti e l'Europa nel XXI secolo*, Soveria Mannelli 2008.

Kaplan L. S., *The Long Entanglement. NATO's First Fifty Years*, Westport - London 1999.

Kay S., *NATO and the Future of European Security*, Lanham - Oxford, 1998.

Kluger R. - Kozintseva M. V., *Enlarging NATO. The Russia Factor*, Santa Monica 1996.

Luttwak E. N., *La dittatura del capitalismo. Dove ci porteranno il liberalismo selvaggio e gli eccessi della globalizzazione*, Milano 1999.

Malcolm N., *Kosovo. A Short History*, London 1998.

*Manuale della NATO. Edizione 50° Anniversario*, Bruxelles 1999.

*National Security Strategy of the United States*, The White House, Washington, marzo 1990.

*A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington, luglio 1994.

*A National Security Strategy for a New Century*, The White House, Washington, October 1998.

*A National Security Strategy for a New Century*, The White House, Washington, December 1999.

Panebianco A., *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna 1997.

Papacosma V. S.-Heiss M. A. (eds.), *NATO in the Post-Cold War Era: Does it have a Future?*, New York 1995.

Pelanda C., *Evoluzione della guerra. Occidente ed Italia di fronte alla rivoluzione negli affari militari*, Milano 1996.

Peterson J.-Sjursen H. (eds.), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, London - New York 1998.

Sandler T. - Hartley K., *The Political Economy of NATO. Past, Present, and into the 21st century*, Cambridge 1999.

Santoro C. M., *Occidente. Identità dell'Europa*, Milano 1998.

Stuart D.-Tow W., *The Limits of Alliance: NATO out-of-area problems since 1949*, Baltimora 1990.

Vaïsse M.-Mélendri P.-Bozo F. (a cura di), *La France et l'Otan 1949-1966*, Paris

1996.

Yost D. S., *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, Washington 1998.

### **Articoli**

Art R. J., *Why Western Europe Needs the United States and NATO*, in *Political Science Quarterly*, vol. 111, n. 1, 1996, pp. 1-39.

Art R. J., *Creating a Disaster: NATO's Open Door Policy*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 3, 1998, pp. 383-403.

Asmus R. D. - Kugler R. L. - Larrabee F. S., *Building a New NATO*, in *Foreign Affairs*, September-October 1993, p. 28-40.

Asmus R. D. - Kugler R. L. - Larrabee F. S., *NATO Expansion: The Next Steps*, in *Survival*, vol. 37, n. 1, Spring 1995, pp. 7-33.

Asmus R. D. - Kugler R. L. - Larrabee F. S., *What Will NATO Enlargement Cost?*, in *Survival*, Autumn 1996, pp. 5-26.

Bacevich A. J., *Policing Utopia. The Military Imperatives of Globalization*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 5-13.

Bailes A., *Europe's Defense Challenge. Reinventing the Atlantic Alliance*, in *Foreign Affairs*, January/February 1997, pp. 15-20.

Bergsten C. F., *America and Europe: Clash of the Titans*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 21-34.

Bertram C., *NATO on Track for the 21st Century*, in *Security Dialogue*, vol. 26, n. 1, March 1995, pp. 65-71.

Blank S. J., *NATO enlargement between rhetoric and realism*, in *International Politics*, March 1999, pp. 67-88.

Brown M. E., *The Flawed Logic of NATO Expansion*, in *Survival*, vol. 37, n. 1, Spring 1995, pp. 34-52.

Brown M. E., *Minimalist NATO. A Wise Alliance Knows When to Retrench*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 204-18.

de Leonardis M., *Il Patto Atlantico e l'integrazione europea*, in *Storia dell'integrazione europea*, a cura di R.H. Rainero, vol. I, *L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Milano 1997, pp. 41-85.

de' Robertis A. G., *L'ampliamento della NATO e l'Europa*, in *Affari Esteri*, primavera 1997, pp. 287-99.

Eyal J., *NATO's enlargement: anatomy of a decision*, in *International Affairs*, October 1997, pp. 693-719.

Ferraris L. V., *La NATO, l'Europa e la guerra del Kosovo*, in *Affari Esteri*, luglio 1999, pp. 492-507.

Gallis P. E., *L'Ampliamento della NATO: argomenti pro e contro*, in *Relazioni Internazionali*, 1998, n. 43, pp. 36-43.

Goldgeier J. M., *NATO Expansion: The Anatomy of a Decision*, in *The Washington Quarterly*, Winter 1998, pp. 85-102.

Holbrooke R. J., *America, a European Power*, in *Foreign Affairs*, March/April 1995, pp. 38-51.

Hulsman J. C., *A Grand Bargain with Europa: Preserving NATO for the 21st Century*, in *The Heritage Foundation Backgrounder*, 17-4-2000, pp. 1-11.

Hunter R. E., *Maximizing NATO. A Relevant Alliance Knows how to Reach*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 190-203.

Huntington S. P., *The Lonely Superpower*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 35-49.

Jean C., *Il nuovo concetto strategico dell'Alleanza Atlantica*, in *Affari Esteri*, luglio 1999, pp. 528-42.

Kamp K.-H., *The Folly of Rapid NATO Expansion*, in *Foreign Policy*, n. 99, Summer 1995, pp. 116-29.

Kamp K.-H., *NATO Entrapped: Debating the Next Enlargement Round*, in *Survival*, vol. 40, n. 3, Autumn 1998, pp. 170-86.

Kay S., *After Kosovo: NATO's Credibility Dilemma*, in *Security Dialogue*, March 2000, pp. 71-84.

Krauthammer C., *The Unipolar Moment*, in *Foreign Affairs*, January/February 1991, pp. 23-33.

Kupchan C. A., *Rethinking Europe*, in *The National Interest*, Summer 1999, pp. 73-79.

Lewis Gaddis J., *History, Grand Strategy and NATO Enlargement*, in *Survival*, vol. 40, n. 1, Spring 1998, pp. 145-51.

Lundestad G., *"Empire by Invitation" in the American Century*, in *Diplomatic History*,

Spring 1999, pp. 189-217.

Luttwak E. N., *Where Are the Great Powers? At Home with the Kids*, in *Foreign Affairs*, July/August 1994, pp. 23-28.

Luttwak E. N., *Toward Post-Heroic Warfare*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 109-22.

Mandelbaum M., *Preserving the New Peace. The Case Against NATO Expansion*, in *Foreign Affairs*, May/June 1995, pp. 9-13.

Odom W. E., *NATO expansion: why the critics are wrong*, in *The National Interest*, n. 39, Spring 1995, pp. 38-49.

Odom W. E., *Russia's several seats at the table*, in *International Affairs*, n. 4, October 1998, pp. 800-22.

O' Hanlon M., *NATO's European Pillar. Transforming NATO: The Role of European Forces*, in *Survival*, vol. 39, n. 3, Autumn 1997, pp. 5-15.

*Operation Allied Force: lessons learned*, Congressional Research Service, Washington, 3-9-99.

Perlmutter A. - Galen Carpenter T., *NATO's Expensive Trip East. The Folly of Enlargement*, in *Foreign Affairs*, January/February 1998, pp. 2-6.

Pierre A. J. - Trenin D., *Developing NATO-Russian Relations*, in *Survival*, vol. 39, n. 1, Spring 1997, pp. 5-18.

Rodman P. W., *The Fallout from Kosovo*, in *Foreign Affairs*, May/June 1999, pp. 45-51.

Rubinstein A. Z., *NATO Enlargement vs. American Interests*, in *Orbis. A Journal of World Affairs*, Winter 1998, pp. 37-48.

Russett B. - Stam A. C., *Courting Disaster: An Expanded NATO vs. Russia and China*, in *Political Science Quarterly*, vol. 113, n. 3, 1998, pp. 361-82.

Sanguineti V., *La NATO e l'Islam*, in *Affari Esteri*, autunno 1995, pp. 820-32.

Seidelmann R., *NATO's enlargement as a policy of lost opportunities*, in *Journal of European integration*, 1997, nn. 3-4.

Sloan S., *Transatlantic relations: Stormy weather on the way to enlargement*, in *NATO review*, September-October 1997, pp. 12-16.

Walt S. M., *The Ties That Fray. Why Europe and America are Drifting Apart*, in *The National Interest*, Winter 1998/99, pp. 3-11.

Waltz K. N., *Globalisation and American Power*, in *The National Interest*, Spring

2000, pp. 46-56.

Wills G., *Bully of the Free World*, in *Foreign Affairs*, March/April 1999, pp. 50-59.

Zappalà S., *Nuovi sviluppi in tema di uso della forza armata in relazione alle vicende del Kosovo*, in *Rivista di diritto internazionale*, n. 4/1999, pp. 975-1004.

## SITI INTERNET

### **Allied Command Transformation Homepage**

<http://www.act.nato.int/>

### **Allied Forces North Europe**

<http://www.afnorth.nato.int/>

### **Allied Joint Force Command Naples**

<http://www.afsouth.nato.int>

### **American Enterprise Institute for Public Policy Research - New Atlantic Initiative**

<http://www.aei.org><http://www.aei.org/nai/nai.htm>

### **American-Russian Alliance**

[www.america-russia.net/](http://www.america-russia.net/)

### **Arms Control Association: Subject Resources: NATO**

<http://www.armscontrol.org/subject/nato/>

### **BBC**

<http://www.bbc.co.uk>

### **British American Security Information Council**

<http://www.basicint.org>

### **Center for Strategic and International Studies**

<http://www.csis.org/html/eurofo/html>

### **Central Intelligence Agency**

<http://www.cia.gov/csi>

### **CNN**

<http://www.cnn.com>

### **Documents Relating to American Foreign Policy**

<http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/nato.htm>

### **Essays on the Transatlantic Partnership**

<http://www.transatlanticnet.de/access/essays.htm>

### **Foreign Affairs**

<http://www.foreignaffairs.org>

### **Foreign Relations**

<http://www.foreignrelations.org/studies/transcripts>

**George C. Marshall European Center for Security Studies**

<http://www.marshallcenter.org/>

**Institute for Foreign Policy Analysis**

<http://www.ifpa.org/new/natomain.htm>

**Institute of Social and Political Opinion Research**

<http://soc.kuleuven.be/ceso/onderzoek/9/ENG/index.htm>

**Ministère des Affaires Etrangères – Déclarations françaises de politique étrangère depuis 1990**

<http://www.doc.diplomatie.gouv.fr>

**NATO at 50: The Washington Summits**

<http://www.nato50.gov>

**NATO Official Homepage**

<http://www.nato.int/>

**NATO Parliamentary Assembly**

<http://www.naa.be/>

**NATO Summit - Istanbul 2004**

<http://www.natoistanbul2004.org.tr/>

**Project for the New American Century**

<http://www.newamericancentury.org>

**SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe**

<http://www.nato.int/shape/>

**U.S. Air Force, Europe**

<http://www.usafe.af.mil/>

**U.S. Army, NATO**

<http://www.usanato.army.mil/>

**U. S. Department of Defense**

<http://www.defenselink.mil/specials/NATO/>

**U.S. Department of State**

[http://secretary.state.gov/www/policy\\_remarks](http://secretary.state.gov/www/policy_remarks)

<http://secretary.state.gov/www/statements>

<http://secretary.state.gov/www/travels>

**U.S. Department of State: Bureau of European and Eurasian Affairs: NATO**

<http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/>

**U.S. Department of State: International Information Programs: The U.S. in NATO**

[http://usinfo.state.gov/is/international\\_security/nato.html](http://usinfo.state.gov/is/international_security/nato.html)

**U.S. Diplomatic Mission in Italy**

<http://www.usis.it>

**U.S. European Command**

<http://www.eucom.mil/>

**U.S. Marine Corps Forces, Europe**

<https://www.mfe.usmc.mil/>

**U.S. Mission to NATO**

<http://nato.usmission.gov/>

**U.S. Mission to the European Union**

<http://www.useu.be/>

**U.S. Naval Forces, Europe**

<http://www.naveur.navy.mil/>

**The Atlantic Council of the U.S.**

<http://www.acus.org/>

**The Atlantic (magazine)**

<http://www.theatlantic.com>

**The Brookings Institution: Center on the United States and Europe**

[http://www.brookings.edu/fp/cuse/center\\_hp.htm](http://www.brookings.edu/fp/cuse/center_hp.htm)

**The European Union**

<http://europa.eu.int>

**The Euro-Atlantic Partnership Council**

<http://www.nato.int/issues/eapc/>

**The Heritage Foundation: NATO and European Defense**

<http://www.heritage.org/research/europe/issues2004.cfm>

**The Partnership for Peace**

<http://www.nato.int/issues/pfp/>

**The White House – Washington**

<http://www.whitehouse.gov>

## CURRICULUM ACCADEMICO DEL PROF. MASSIMO DE LEONARDIS

- Professore Ordinario di Storia delle Relazioni e delle Istituzioni Internazionali e Docente di Storia dei Trattati e Politica Internazionale nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, dove è Direttore del Dipartimento di Scienze Politiche.
- Docente di Storia Contemporanea nell'Università degli Studi Europea di Roma
- Coordinatore delle discipline storiche al *Master in Diplomacy* dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale di Milano [ISPI], in collaborazione con l'Istituto Diplomatico "Mario Toscano" del Ministero degli Affari Esteri.
- Membro del Collegio docenti della Scuola di dottorato in Istituzioni e politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore e del Dottorato di ricerca in Storia delle relazioni e delle organizzazioni internazionali dell'Università del Salento.
- Segretario Generale f. f. della Commissione Italiana di Storia Militare istituita presso il Ministero della Difesa e Segretario del Centro di Ricerche sul Sistema Sud e il Mediterraneo Allargato, costituito presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore.
- Membro del Comitato Consultivo dell'Ufficio Storico della Marina Militare, del Consiglio Direttivo della Società Italiana di Storia Militare, del Consiglio di gestione del Centro interuniversitario di studi e ricerche storico-militari, del Comitato Editoriale del quadrimestrale *Quaderni di Relazioni Internazionali*, dei Comitati Scientifici del trimestrale *Nova Historica. Rivista Internazionale di Storia* e del quadrimestrale *Imperi, Rivista di Geopolitica e globalizzazione*, del *Comité Científico/Advisory Board* dei *Discussion Papers* della *Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional* (UNISCI) della Universidad Complutense di Madrid, del Consiglio di Consulenza del Centro Studi e Ricerche Storiche sulla Guerra di Liberazione (Roma), del Comitato Scientifico dell'Istituto Storico del Volontarismo Italiano di Guerra (Roma), della Giuria del Premio Acqui Storia (sez. scientifica).
- Nel corso della sua attività scientifica è stato nel 1979 *Wolfson Fellow* della *British Academy*, nel 1985, con una Borsa NATO-CNR, *Visiting Fellow* dello *United Kingdom Program* della *University of Southern California*, nel 1993-94

*NATO Individual Research Fellow*, nel 1999 *Fellow* del *Salzburg Seminar*. Ha tenuto spesso conferenze all'Istituto Diplomatico del Ministero degli Affari Esteri, ai corsi di Stato Maggiore dell'ISMM di Venezia (dove nel settembre 2007 ha tenuto la *lectio magistralis* di inaugurazione dei corsi) e dell'ISSMI di Roma, allo IASD ed all'ISTRID. Nell'ottobre 2006 ha tenuto la *lectio magistralis* di inaugurazione dell'a. a. del CASD.

- Senza contare articoli a carattere divulgativo, in ambito universitario ha pubblicato 14 volumi e più di 130 altri saggi in varie lingue. Sulla NATO e sui rapporti transatlantici è autore di almeno trenta pubblicazioni principali.