

NATO E CRISIS MANAGEMENT: PROSPETTIVE E SFIDE ALL'INDOMANI DEL VERTICE DI BUCHAREST

Introduzione

Un sentito ringraziamento al Professor de Leonardis e al suo efficientissimo staff per l'allestimento di un altro evento di primissima qualità e per la rinnovata opportunità di prendervi parte, assieme ad un nutrito numero di relatori altamente qualificati.

Il recente vertice di Bucharest della NATO, svoltosi agli inizi di aprile di quest'anno, ha segnato una nuova importante tappa nel consolidamento del processo di adattamento dell'Alleanza Atlantica alle nuove sfide nel settore della gestione delle crisi. Nel corso di questo mio breve *excursus* prenderò spunto da tale ultimo evento per delineare i nuovi principi informativi della NATO, nonché l'evoluzione dei suoi singoli mandati operativi, il suo continuativo processo di trasformazione militare ed il suo interfacciarsi con altre istituzioni internazionali sempre più impegnate, a loro volta, nei più rilevanti teatri operativi.

Prima di addentrarmi nel merito della tematica ad oggetto, credo sia opportuno soffermarsi, sia pure brevemente, sul contesto storico all'interno del quale si inseriscono le decisioni di Bucharest. Ciò in ragione di due considerazioni di fondo. In primo luogo, quanto deliberato nella capitale romena è il riflesso di un percorso analitico intrapreso dall'Alleanza Atlantica all'indomani degli eventi dell'11 settembre, e che non può certo dirsi ancora concluso. Secondariamente, l'agenda di Bucharest non va solo interpretata alla luce dei molteplici aspetti decisionali che la hanno contraddistinta, ma va altresì relazionata ad un altro evento di rilevanza storica, che già si profila all'orizzonte e rispetto al quale il Vertice NATO del 2008 ha cominciato a definirne la cornice. Mi riferisco alla celebrazione del sessantesimo anniversario dell'organizzazione del patto atlantico, che si terrà durante il Vertice di Strasburgo e Khel, previsto per la primavera del prossimo anno.

Uno sguardo d'insieme

Lo scenario della sicurezza internazionale continua a presentare innumerevoli spunti di riflessione, come anche testimoniato da ripetute precisazioni, nel mondo dei think-tanks internazionali, circa la difficoltà di circoscrivere entro rigide categorie temporali il completamento dell'era del post 11 settembre. Ciò detto, va anche precisato come le nuove minacce alla sicurezza internazionale presentino ormai delle connotazioni alquanto delineate, fermo restando il carattere sostanzialmente fluido del panorama all'interno del quale si pongono. Esse hanno, innanzitutto, una forte rappresentazione multidimensionale tale da far venire sempre meno l'originaria equazione $\text{sicurezza} = \text{difesa militare}$. Inoltre tra queste spicca la specifica problematica rappresentata dagli stati falliti (ben 32 Paesi sono stati infatti catalogati come tali dalla ben nota rivista *Foreign Policy*). Ancora, le attuali minacce mantengono una forte capacità di proiezione, ben al di là della dimensione geografica della loro manifestazione. Infine le stesse sono soggette ad una rapida *escalation*, in ragione di tutta una serie di fattori, militari e non (vedi effetto CNN). Non si può quindi non rilevare come lo strumento militare debba oggi giorno

soddisfare due nuovi requisiti: la proiettabilità e la flessibilità (leggi poli-funzionalità nell'ambito dello stesso teatro operativo), senza per questo tralasciare la tradizionale funzione di difesa territoriale. Non solo, ancorché proiettabile e flessibile lo stesso strumento militare da solo non è in grado di affrontare tutti gli aspetti afferenti una qualsivoglia operazione di crisis-management. Da qui l'ulteriore esigenza – e sfida – di renderlo pienamente integrabile all'interno di un contesto di coordinata interazione tra l'*input* militare e tutto un insieme di iniziative di natura civile volte ad affrontare diverse problematiche – dalla rule of law, alla good governance, alla ricostruzione, allo sviluppo – che hanno un impatto diretto nella creazione delle condizioni necessarie a creare una stabilità di lungo periodo, e quindi un'efficace e sostenibile strategia d'uscita.

Dall'agenda di Bucharest è quindi emersa una NATO caratterizzata da diversi principi informativi. L'Alleanza Atlantica rimane, *in primis*, un forum essenziale di consultazione euro-atlantica su tematiche e prerogative di interesse comune tra i Paesi Alleati. La NATO mantiene altresì quella originaria funzione di strumento di difesa collettiva che, ai sensi dell'articolo 5 del Trattato di Washington, continuerà a rappresentare il suo vero e proprio *core business*, nonché il principale elemento catalizzatore di un *trend* che vede crescere il numero di Paesi aspiranti a divenire membri a tutti gli effetti di questa organizzazione. In terzo luogo, l'Alleanza è sempre più un attore politico-militare di gestione delle crisi, come comprovato dal doppio valore aggiunto che l'ha storicamente caratterizzata. Ossia, da un lato un vincolo di solidarietà multilaterale garantito dalle decisioni del Consiglio Atlantico assunte per consenso; dall'altro, la possibilità di eseguire tali decisioni attraverso una struttura militare integrata che è pressoché unica nel sistema di sicurezza collettiva moderno. Questa specifica identità della NATO reca con sé l'esigenza di alcune puntualizzazioni. Innanzitutto, essa comprova che l'Europa, di per sé, non costituisce più il centro gravitazionale della Comunità Euro-Atlantica. Al tempo stesso, essa non rappresenta il riflesso di una nuova *policy* di intervento globale. Una simile ipotesi interpretativa non rientra infatti nel *DNA* di questa organizzazione, né mai vi rientrerà, come del resto suffragato da due precisazioni. Primo, l'Alleanza stessa riconosce in capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite la responsabilità primaria per la garanzia di pace e sicurezza internazionali. E tale aspetto è stato fortemente ribadito a Bucharest. Secondo, ogni futura azione della NATO non potrà che essere concepita in ossequio al principio decisionale del consenso, e come tale rimarrà la sintesi di specifiche sensibilità nazionali che ciascun membro dell'Alleanza farà valere nelle more del processo decisionale afferente una qualsivoglia contingenza specifica nell'agenda del Consiglio Atlantico.

Oggi giorno, l'Alleanza Atlantica è impegnata su più fronti, con circa 70,000 truppe, nell'espletamento di mandati differenti. In Bosnia ed Erzegovina, ad esempio, essa mantiene una presenza istituzionale attraverso un quartiere generale basato a Sarajevo, il cui compito è quello di collaborare con i peace-keepers della *Operazione Althea* a guida UE - incaricati a loro volta di assicurare la corretta implementazione degli aspetti militari degli Accordi di Dayton – e di fornire supporto al processo di riforma dell'*apparatus* di sicurezza nazionale. In Kosovo più di 16,000 truppe inquadrato nell'ambito della Kosovo Force (KFOR) rimangono il principale "produttore di sicurezza" (*security provider*) nell'interesse di tutte le parti in causa, ai sensi della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza dell'ONU 1244 ex Capo VII della Carta ONU. La recente dichiarazione unilaterale di indipendenza kossovara, unita

alla approvazione di una costituzione kossovara, nonché alla già intrapresa apertura di rappresentanze diplomatiche di questo nuovo stato balcanico, ha determinato un vero e proprio effetto domino sullo scacchiere regionale che non può - né deve - essere sottaciuto o sottovalutato. Basti pensare al divenire dei rapporti NATO-Russia, nonché alle prospettive di integrazione europea della Serbia. Per non parlare poi dei rischi sempre presenti per la stabilità politica della stessa Serbia, non ancora del tutto liberata dall'*eredità Milosevic*, ancorché già significativamente orientata verso il consolidamento di un'ottica europea, grazie alla lungimirante leadership del Presidente Tadic. La portata di tutte queste implicazioni è ben nota all'Alleanza Atlantica, così come è altrettanto chiara, per la NATO, la consapevolezza che il proprio ruolo rimanga quello di *security provider*, non già quello di forum internazionale all'interno del quale si deliberi sul futuro *end state* politico del Kosovo.

Il profilo operativo dell'organizzazione del patto atlantico include altri specifici mandati, dal pattugliamento dello spazio aereo baltico, alla Operazione di anti-terrorismo e monitoraggio navale denominata *Active Endeavour* nel Mar Mediterraneo (che di per sé ha portato ad un incremento di cooperazione, nel suo ambito, con Russia, Ucraina e Marocco), fino a missioni mirate di supporto tecnico e logistico, quali, rispettivamente, la *NATO Training Mission/Iraq* (su richiesta delle autorità irachene) e la recentemente conclusa missione di supporto logistico alle operazioni a guida Unione Africana in Darfur (su richiesta dell'Organizzazione dell'Unione Africana).

L'impegno della NATO in Afghanistan

Ciò detto, il vero *litmus test* continua ad essere caratterizzato dall'impegno in Afghanistan, la cosiddetta *top priority* della NATO, dove, a partire dall'11 agosto 2003, le truppe dell'Alleanza portano avanti un mandato di natura *assistenziale* (ex Cap. VII della Carta ONU) attraverso l'*International Security Assistance Force (ISAF)*.

La peculiarità del contesto afgano è desumibile da diverse considerazioni. La prima concerne il concetto stesso di "nemico", non riconducibile ai canoni di una formazione militare tradizionale, data la pluralità di soggetti non statuali destabilizzanti che operano sul terreno. Tale moltitudine include membri di Al Qaeda e del movimento facente capo ad Haqqani, Talebani che non sono già stati - in un modo o nell'altro - reintegrati nella nuova equazione politica afgana post 11 settembre, fino a comprendere baroni della droga e comandanti locali che mantengono un interesse (ancorché non necessariamente ideologico) a rallentare significativamente il processo di stabilizzazione e ricostruzione al fine di preservare la propria influenza sotto diversi profili (tribale, economico, territoriale, ecc). In secondo luogo, questo stesso nemico multidimensionale si caratterizza per una spiccata capacità di adattamento operativo, volta a compensare una continuativa serie di sconfitte tattiche (dal punto di vista convenzionale) con un esponenziale ricorso a strumenti di guerra non convenzionale (quali attacchi suicidi, assassini mirati, rapimenti, ecc.) atti a dipingere un quadro di situazione riflettente esclusivamente le sfide che rimangono da superare, trascurando i miglioramenti che si sono registrati in diversi settori, incluso un ragguardevole aumento di capacità delle forze di sicurezza afgane. In terzo luogo, la presenza di quaranta Paesi

contributori inseriti in seno a NATO/ISAF (dagli Stati Uniti, alla Germania, all'Italia, a Singapore, alla Giordania, alla Nuova Zelanda, all'Australia, alla Georgia, alla Svezia, alla Finlandia, alla Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia¹, ecc.), per un totale di 52,000 truppe, comporta di per sé un'enorme difficoltà a creare una "narrativa comune" della missione, con la conseguenza che ciascuno di questi quaranta Paesi è portato ad informare la propria opinione pubblica in base alle dinamiche che caratterizzano la propria area geografica di competenza ed in ragione del proprio specifico contributo alla missione. Infine – ed in particolare alla luce delle problematiche che caratterizzano il presente contesto storico regionale – la stabilizzazione dell'Afghanistan non può essere perseguita esclusivamente all'interno dei confini di questo Paese, senza tenere conto di quella che è una vera e propria endemica inter-relazione esistente a diversi livelli (di sicurezza, economico, etnico, tribale) tra l'Afghanistan e pressoché tutti i Paesi limitrofi (Pakistan, Cina, Tajikistan, Uzbekistan, Turkmenistan e Iran). Ergo, non si può pretendere di garantire una sicurezza di lungo periodo in Afghanistan, all'interno di un vero e proprio *vacuum* di stabilità regionale.

Il Vertice di Bucharest ha offerto interessanti spunti di analisi e riflessione anche in un'"ottica afgana", sia attraverso la più che simbolica partecipazione del Presidente afgano Karzai, del Segretario Generale delle Nazioni Unite, dell'Alto Rappresentante della Politica Estera e di Difesa Europea e di altri rappresentanti delle più importanti organizzazioni internazionali, sia attraverso l'approvazione di un documento di Visione Strategica (*ISAF's Strategic Vision*) che sottolinea i quattro principi-cardine dell'impegno dell'Alleanza Atlantica. Vale a dire, conferma di un'assunzione di responsabilità (di natura assistenziale) nel lungo periodo; rafforzamento della cosiddetta *ownership* afgana; incremento di coordinamento tra azione militare ed azioni civili, sotto una più pronunciata leadership della Missione Assistenziale ONU in Afghanistan (*UNAMA*); e consolidamento della dimensione regionale, attraverso un rinnovato *impetus* al dialogo con i Paesi limitrofi, in particolare il Pakistan.

L'attuale situazione in Afghanistan è fortemente caratterizzata da una recrudescenza di violenza da parte delle forze insurrezionali ed estremiste che si oppongono alla creazione di un quadro di stabilità di lungo termine. La copertura mediatica, a sua volta, non fa che rafforzare questa percezione, attraverso i forti richiami alle problematiche di sicurezza che si riflettono sui titoli di giornali ed agenzie di stampa. In realtà il presente contesto riflette degli incoraggianti indicatori positivi. Per cominciare, la postura operativa delle forze inquadrato all'interno di NATO/ISAF sta garantendo una progressiva estensione del controllo delle forze governative su scala nazionale. Se da un lato infatti le forze avversarie mantengono la capacità di condurre azioni destabilizzanti in diverse parti del territorio afgano, le stesse non sono in grado di mantenere il controllo di aree temporaneamente occupate. Di conseguenza, indipendentemente dal loro elevato *tempo operativo*, queste ultime non costituiscono una minaccia di natura strategica al nuovo ordine post-Talebano che si sta rinsaldando – sia pure tra non poche difficoltà. Inoltre, è stato possibile appurare che fino a tempi relativamente recenti gli episodi di violenza aventi una connotazione insurrezionale si sono concentrati in zone circoscritte del Paese, interessando così meno del 10% dell'intera popolazione afgana. Ancora,

¹ La Turchia riconosce la Repubblica di Macedonia con la sua denominazione costituzionale.

l'esercito nazionale afgano continua a crescere in quantità e qualità, come testimoniato dal fatto che circa 50,000 truppe siano operative su scala nazionale ed in diversi casi esercitino una vera e propria responsabilità di comando in operazioni congiunte con NATO/ISAF. Per di più lo stesso esercito nazionale sta registrando una crescente popolarità nell'arco dell'intero *spectrum* multi-etnico della nazione afgana, mentre il fenomeno di diserzione ha cominciato a riportare una significativa diminuzione da circa il 20% a meno dell'8%, tra gli inizi del 2007 e gli inizi del 2008.

Va peraltro segnalato che un ulteriore importante contributo continua ad essere apportato dai Teams di Ricostruzione Provinciale (*Provincial Reconstruction Teams, PRTs*), ossia teams di personale civile e militare (attualmente 26 sono operativi) aventi il mandato di assistere il processo di progressiva estensione del potere dell'autorità centrale su tutto il territorio afgano. Il lavoro dei PRTs rimane fondato su una precisa distinzione di responsabilità tra la loro componente militare, che ha il compito di creare la cornice di sicurezza per attività di ricostruzione, e quella civile, che non rientra nella catena di comando in seno a NATO/ISAF e che ha come mandato quello di affrontare problematiche di sviluppo economico di medio e lungo periodo. Va da sé che laddove ci siano dei *gaps* di assistenza immediata per la popolazione (soprattutto a causa di calamità naturali) che non possano essere colmati dagli operatori civili, per difficoltà logistiche o altri specifici fattori costringenti o limitativi, la componente militare interviene in coordinamento con gli altri attori presenti sul terreno. Inoltre, è bene ricordare come i PRTs adottino precise linee d'azione sempre più rispondenti alle priorità di ricostruzione e sviluppo stabilite dal governo centrale afgano, sì da prevenire che questa stessa iniziativa internazionale si tramuti in una vera e propria *governance* parallela e sostitutiva a quella afgana.

Ulteriori indicatori positivi sono riscontrabili al di fuori della sfera propriamente di sicurezza. Decine di migliaia di chilometri di autostrada sono stati riparati, diverse tra le trentaquattro province afgane sono state dichiarate "non più produttrici di oppio" (*poppy-free*), più del trenta per cento dei membri del parlamento afgano sono rappresentati da donne e quasi il novanta per cento della popolazione afgana ha accesso a forme essenziali di assistenza sanitaria.

Ciò detto, è indubbio che numerose problematiche e sfide permangano in seno al contesto afgano, non tutte, si badi bene, di natura solo ed esclusivamente militare. In primo luogo è prevedibile che le forze avversarie continueranno a perseguire una "strategia d'attrito" articolata attraverso l'uso di unità piccole e di attacchi armati non convenzionali (secondo le modalità sopra menzionate), anche grazie alla possibilità di ricorrere a personale stanziato e addestrato per fini terroristici nelle zone tribali pachistane al confine tra Pakistan e Afghanistan. In secondo luogo, fino a quando specifiche concause che alimentano attività di natura insurrezionale non verranno adeguatamente affrontate - attraverso una più forte e lungimirante politica di contrasto nei confronti di una dilagante corruzione, una sistematica strategia di lotta alla narco-economia (che si aggira tuttora intorno al cinquanta per cento del prodotto nazionale lordo) ed una forte accelerazione verso il consolidamento della good governance e rule of law a livello locale - si continuerà a correre il rischio non solo di ridurre gli effetti positivi dei successi militari conseguiti sul terreno, ma anche di fronteggiare un significativo numero di comuni afgani profondamente scontenti dalla lentezza degli sforzi governativi per migliorare le proprie condizioni di vita, e quindi vulnerabili alla propaganda delle forze estremiste.

In Afghanistan, le prerogative per la NATO rimangono ben chiare. Esse includono la necessità di mantenere una postura operativa mobile e visibile sul terreno, in grado di assicurare il mantenimento dell'iniziativa, rafforzare una vera e propria sinergia con le truppe afgane e creare le condizioni per un progressivo "passaggio delle consegne" in favore di quest'ultime. All'uopo non va sottaciuta la necessità di una continuativa riduzione dei *caveats* ancora condizionanti l'impiego delle forze di NATO/ISAF e quella di un rapido superamento di quel 10% circa di *gap* rimanente in seno al cosiddetto *Combined Joint Statetement of Requirements* (CJSOR, l'insieme dei requisiti militari minimi per l'espletamento del mandato), indipendentemente dagli annunci di nuovi dispiegamenti di truppe e capacità manifestati a Bucharest. Inoltre, ulteriori sforzi dovranno essere effettuati in materia di assistenza nella lotta alla produzione e al traffico di droga (nei limiti, beninteso, di quanto stabilito dal mandato ONU e dal piano operativo di NATO/ISAF), nonché nell'ambito dell'addestramento dell'esercito afgano, mediante l'impiego di addestratori addizionali inquadrati all'interno degli *Operational Mentoring and Liaison Teams*, e nel contesto delle iniziative di cooperazione militare transfrontaliera, inclusa la Commissione Tripartita NATO-Afghana-Pakistana. Particolare attenzione, poi, dovrà essere prestata alla dimensione informativa della missione afgana, sì da chiarire alle opinioni pubbliche internazionali i seguenti aspetti: l'esistenza di un nesso diretto tra la promozione di sicurezza in Afghanistan e il mantenimento di stabilità in seno alla regione euro-atlantica; la natura e portata del mandato di NATO/ISAF e soprattutto del cosiddetto *end state* della missione – ossia la creazione di condizioni per una governance di sicurezza afgana auto-sostenibile e non più soggetta ad assistenza esterna che non abbia alcuna soluzione di continuità; ed infine un forte impegno volto a supportare la creazione di una vera e propria dimensione istituzionale di pubblica informazione afgana.

Va da sé che, indipendentemente dal fatto che non si avrà alcun sviluppo politico ed economico sostenibile in Afghanistan in un vuoto di sicurezza, il concetto stesso di successo non potrà basarsi su parametri di valutazione esclusivamente militari. Da qui l'esigenza di intensificare gli sforzi per un maggiore coordinamento civile-militare, per una più efficace politica afgana di miglioramento della good governance a livello centrale e periferico (soprattutto in vista delle prossime elezioni presidenziali del 2009) e per un superamento dell'attuale retorica dello scontro frontale che continua, purtroppo, a caratterizzare l'interfaccia afgano-pakistano. Tutte queste problematiche richiederanno un approccio multilaterale e multidimensionale rivolto ad un'ottica di lungo periodo. Il lancio della Nuova Strategia di Sviluppo Afgana, la promessa per ulteriori aiuti pari a più di 25 milioni di dollari fatta nelle recenti Conferenza Internazionale sull'Afghanistan tenutasi a Parigi e l'approvazione della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite 1809 del marzo di quest'anno conferente in capo a UNAMA nuove competenze di coordinamento dello sforzo assistenziale dei diversi attori della Comunità Internazionale impegnati in Afghanistan costituiscono dei confortanti (ancorché di per sé non sufficienti) passi nella giusta direzione.

Trasformazione militare e comprehensive approach

L'elevato *tempo* operativo dell'Alleanza Atlantica implica, per il suo sostenimento, sia la creazione di nuove capacità che garantiscano il soddisfacimento di quei due requisiti di proiettabilità e flessibilità a cui facevo

riferimento, sia l'elaborazione di una nuova *forma mentis* nell'utilizzo dello strumento militare, data la ormai caduta in desuetudine dell'equazione concettuale ed analitica sicurezza=difesa. Importanti iniziative siano già state intraprese nel corso degli ultimi anni, quali, *inter alia*, la dichiarazione di piena capacità operativa della Forza di Reazione Rapida NATO (della quale alcuni assetti sono stati impiegati nell'ambito di operazioni di soccorso all'indomani dell'uragano *Katrina* e del terremoto in Kashmir), l'*Iniziativa ad interim di Trasporto Aereo Strategico* (comportante l'uso di AN-124), l'*Iniziativa C-17*, e l'*Iniziativa franco-britannica per la creazione di un pool di elicotteri tattici*. Ciò detto, il recente Vertice di Bucharest ha ribadito la necessità di rinnovare sforzi per il continuo sviluppo di quelle capacità che sono necessarie alla conduzione dell'intero *spectrum* degli impegni operativi per l'Alleanza Atlantica. In particolare è stata sottolineata l'esigenza di migliorare ulteriormente un settore cruciale quale quello del trasporto strategico e di teatro, nonché di accrescere superiorità informativa, capacità di sorveglianza e coordinamento tra forze speciali.

Il processo di trasformazione militare presuppone altresì una significativa rivisitazione delle principali regolamentazioni di finanziamento delle operazioni. L'assenza di concreti segnali al rialzo riguardanti la voce "spese per la difesa" nei rispettivi prodotti nazionali lordi e la necessità di garantire, anche da un punto di vista finanziario, il principio cardine di solidarietà euro-atlantica non possono esimerci dal considerare quantomeno l'opportunità (se non la necessità) di ridiscutere il dettame secondo cui un singolo Paese contributore che fornisca una determinata capacità debba sostenere, da solo, le spese di trasporto, di utilizzazione in teatro e di re-dispiegamento di tale capacità, quando quest'ultima viene poi utilizzata da altri Paesi che partecipano alla stessa operazione e, magari, anche da rappresentanti di agenzie ONU, di Organizzazioni Non Governative e della popolazione locale. Da qui l'esigenza, sottolineata più volte dallo stesso Segretario Generale della NATO, di esplorare opportunità volte alla creazione di *pools* di capacità (soprattutto nel settore della logistica) co-finanziate da diverse nazioni.

Come anticipato, le sfide alla sicurezza internazionale del XXI secolo comportano non solo l'utilizzazione di un nuovo strumento militare calibrato alle esigenze operative moderne, ma anche un efficace coordinamento tra i maggiori attori internazionali, tra i quali rientrano, solo per citarne alcuni, le Nazioni Unite, l'Unione Europea, la Banca Mondiale e le Organizzazioni Non Governative. Ciò per la NATO comporta due principali implicazioni. La prima concerne le modalità di pianificazione di una qualsivoglia operazione. La seconda riguarda il modo con cui l'Alleanza sarà destinata ad interfacciarsi con altri partners. Sotto il profilo della pianificazione, quest'ultima dovrà da questo momento sempre più essere condotta tenendo conto dei contributi che attori quali quelli sopra menzionati apporteranno alle diverse fasi di una determinata missione, ciascuno in ragione del proprio specifico mandato e *know how*. Ciò anche allo scopo, ulteriore, di far meglio comprendere agli altri partners quello che la NATO può fare e quello che non è realistico richiedere a questa organizzazione. Per quanto concerne invece i singoli partenariati con organismi internazionali, alcune osservazioni possono essere riassunte in questa sede circa lo *status* dei rapporti NATO-ONU e NATO-UE.

Fermo restando il riconoscimento delle Nazioni Unite come organizzazione leader della Comunità Internazionale è opinione diffusa in seno all'Alleanza Atlantica che la cooperazione NATO-ONU debba essere maggiormente strutturata e

istituzionalizzata, sì da creare un contesto favorevole ad un vero e proprio salto di qualità verso il consolidamento, sia pure progressivo, di una relazione di cooperazione strategica. La partecipazione di Ban Ki Moon al Vertice NATO di Bucharest (la prima nella storia dell'Alleanza Atlantica) costituisce già di per sé un segnale importante in questo senso. Un ulteriore e favorevole impulso potrebbe essere fornito dalla prossima sottoscrizione di una Nuova Dichiarazione Congiunta NATO-ONU.

Venendo alle relazioni NATO-Unione Europea, vorrei innanzitutto sottolineare tre aspetti di natura contestuale. *In primis*, gli Accordi di Berlin Plus concepiti più di dodici anni fa hanno creato le condizioni per una più equilibrata cooperazione sul terreno tra queste due istituzioni, come le esperienze nell'Ex Repubblica Jugoslava di Macedonia² e in Bosnia ed Erzegovina ci ricordano. In secondo luogo, l'attuale panorama della sicurezza internazionale vede sempre più l'una e l'altra organizzazione operare fianco a fianco negli stessi teatri operativi e, aggiungo, sulla base di agende politiche pressoché identiche (dai Balcani, alla regione mediorientale, dall'Asia, all'Africa). Ciò di per sé rappresenta una conferma, crescente, che una eventuale divisione di responsabilità tra NATO e UE su base geografica non è più concepibile. Infine, una più assertiva Unione Europea nell'ambito della sicurezza e della difesa, operante in un'ottica di complementarità con l'Alleanza Atlantica va nell'interesse stesso della NATO, come del resto ribadito durante il Vertice di Bucharest dal Segretario Generale di questa organizzazione, così come dal Presidente statunitense Bush e dal Capo di Stato francese Sarkozy.

L'attuale contesto politico delle relazioni transatlantiche – unito alla necessità di mantenere un atteggiamento intellettualmente rigoroso a fronte delle varie problematiche che si accompagnano alle prospettive di maggiori stanziamenti per le spese militari – offre così una nuova *finestra di opportunità* nei rapporti NATO-UE. Nonostante anche in tale settore si debba sottolineare la necessità di mantenere un'ottica di lungo periodo per la costruzione di una vera e propria partnership strategica, non v'è chi non veda, *rebus sic stantibus*, concrete possibilità per la creazione di un nuovo *momentum* volto a rendere questa relazione più sistematica e complementare. Tra queste rientrano le seguenti: una più frequente consultazione politica tra il Consiglio Atlantico e il Comitato Politico e di Sicurezza, rispettivamente di NATO e Unione Europea; la creazione di pools di assetti e capacità comuni; una prima rivisitazione del cosiddetto *participation issue* afferente il livello di effettiva consultazione con membri UE non ancora membri della NATO e con membri NATO non ancora rappresentati in seno all'Unione Europea; ed infine una maggiore interazione tra personale UE e personale NATO nella elaborazione, rispettivamente, di una nuova Strategia di Sicurezza Europea e di una Dichiarazione di Sicurezza Atlantica (che farà da preludio al prossimo Nuovo Concetto Strategico dell'Alleanza Atlantica nell'era del post 11 settembre).

Considerazioni conclusive

Come è stato anche di recente sottolineato dal Segretario Generale della NATO, la comunità transatlantica ha dimostrato, attraverso la NATO, in diversi contesti storici, una ragguardevole capacità di coagulare gli sforzi dei Paesi Alleati

² Ibid.

verso il raggiungimento di un obiettivo comune. Le sfide attuali e quelle che già si profilano all'orizzonte continueranno a vedere l'Alleanza Atlantica impegnata in prima linea, sempre nel rispetto di quella caratterizzazione politico-militare che la contraddistingue e nella piena consapevolezza che la NATO stessa, di per sé, non costituisce la *panacea* a tutte le minacce esistenti e potenziali.

Quattro priorità, quindi, dovranno essere perseguite. La prima concerne il consolidamento del processo di trasformazione militare, dal momento che l'efficacia della NATO come "gestore di crisi" sarà tanto più elevata quanto più ridotta sarà la separazione temporale intercorrente tra la manifestazione di una decisione politica e il dispiegamento di forze in un determinato teatro operativo. La seconda riguarda la necessità di assicurare massima flessibilità operativa alle forze di teatro, poiché a queste ultime sarà sempre più richiesto di compiere una molteplicità di funzioni (da operazioni con l'utilizzo di assetti da combattimento, ad attività di supporto immediato alla popolazione, fino all'addestramento di forze di sicurezza indigene). La terza priorità si riferisce all'esigenza di rafforzare la cooperazione civile-militare nell'ambito di un vero e proprio approccio sinergico, multidimensionale e omnicomprensivo, che faccia dello strumento militare un vero e proprio catalizzatore integrato ad altri sforzi tesi a garantire una stabilità di lungo periodo. La quarta ed ultima prerogativa è relativa all'importanza di accelerare una disamina interna all'Alleanza Atlantica che definisca il profilo strategico di medio e lungo periodo di questa organizzazione, e che quindi offra gli strumenti informativi ed analitici che consentano di specificare la NATO non più e non solo per quello che l'Alleanza Atlantica FA, ma anche per quello che la stessa Alleanza Atlantica intimamente E'.