

Publicata sotto gli auspici del Segretario generale della NATO, questa Rivista vuole contribuire ad una discussione costruttiva sulle questioni atlantiche. I suoi articoli, pertanto, non esprimono necessariamente l'opinione ufficiale o la politica della NATO o dei governi dei paesi membri.

REDATTORE: Christopher Bennett
VICE REDATTORE: Vicki Nielsen
ASSISTENTE ALLA PRODUZIONE: Felicity Breeze
DIRETTORE RESPONSABILE: dott. Giuseppe Stano
IMPAGINAZIONE: Studio grafico della NATO
AUT. TRIB. UDINE n. 9/98 del 28/3/1998
STAMPA: Iasillo Grafica - Via Barisano da Trani, 26 - 00153 Roma - Tel.: 06 5882166
Chiuso in tipografia il 25 maggio 2001

ISSN: 0391-6871

© NATO
revieweditor@hq.nato.int
publications@hq.nato.int

Gli articoli possono essere riprodotti previa autorizzazione della Redazione e citandone la fonte. La riproduzione degli articoli firmati deve contenere il nome dell'autore.

La Rivista esce con la stessa periodicità, oltre che in italiano, anche nelle seguenti lingue: ceco, danese (*NATO Nytt*), francese (*Revue de l'OTAN*), greco (*Δελτίο NATO*), inglese (*NATO Review*), norvegese (*NATO Nytt*), olandese (*NAVO Kroniek*), polacco (*Przegląd NATO*), portoghese (*Noticias de OTAN*), spagnolo (*Revista de la OTAN*), tedesco (*NATO Brief*), turco (*NATO Dergisi*) e ungherese (*NATO Tükör*). Una volta all'anno viene pubblicata un'edizione in islandese (*NATO Fréttir*) e, occasionalmente, anche in russo e ucraino.

La Rivista della NATO è inoltre presente sul sito web della NATO www.nato.int/docu/review.htm

Per ricevere gratuitamente la Rivista in lingua italiana o per comunicare variazioni di indirizzo:
Rivista della NATO - Redazione
C. P. 56 - 33047 REMANZACCO (UD)

Per richiedere la Rivista della NATO in altre lingue, nonché le pubblicazioni non periodiche in inglese e francese:

NATO Office of Information and Press
B-1110 Bruxelles
Fax: (32-2) 707.4579
E-Mail: distribution@hq.nato.int

In questa pubblicazione, ogni riferimento alla Repubblica ex jugoslava di Macedonia è contrassegnato da un asterisco (*) e si riferisce alla seguente nota: la Turchia riconosce la Repubblica di Macedonia con il suo nome costituzionale.

sommario

INFORMAZIONI SULLA NATO 4

Notizie in breve dall'Alleanza

IL LEGAME TRANSATLANTICO OGGI 6

Un legame durevole
Simon Serfaty inquadra il patto transatlantico nel suo contesto storico.



9 Stabile nel suo corso

James Dobbins prevede continuità nelle relazioni transatlantiche.

12 Si riparte

Christoph Bertram valuta le preoccupazioni e le aspettative europee mentre la Casa Bianca cambia inquilino.



Il legame transatlantico oggi



IN COPERTINA
Colin Powell e Lord Robertson

DIBATTITO

15
Sta cambiando la natura fondamentale delle relazioni transatlantiche nel campo della sicurezza?

FRANÇOIS HEISBOURG
CONTRO ROB DE WIJK
Dove va la NATO? Che effetto stanno avendo la ESDP, la NMD e la RMA sull'Alleanza?

SERVIZI

20
Nuovi volti alla NATO

21
La ricostruzione tra le attività della CIMIC

INTERVISTA

22
Andras Simonyi: messaggero d'Ungheria

OPINIONI

24

Grandi speranze

Andrei Zagorski esamina il disgelo nelle relazioni NATO-Russia.



RECENSIONI

28

Conoscere la NATO

Michael Rühle recensisce alcuni recenti testi sull'Alleanza.



AFFARI MILITARI

30

Accelerare il dispiegamento

Elinor Sloan esamina la mobilità e la dispiegabilità delle forze della NATO, come pure l'effetto dei programmi che si propongono di migliorare le capacità.

STATISTICHE

34

Spese per la difesa

editoriale

A giudicare dalle lettere dei lettori, la nuova veste della *Rivista della NATO* sembra avere colpito nel segno. Questo numero contiene molte altre innovazioni, incluso un articolo-intervista ed una pagina di statistica. A parte ciò, il tema centrale è il rapporto di sicurezza transatlantico, fondamento stesso dell'Alleanza Atlantica, dopo il cambio di amministrazione negli Stati Uniti. Simon Serfaty, direttore del Centro di studi strategici e internazionali di Washington DC, colloca il rapporto transatlantico nel suo contesto storico. L'Ambasciatore James Dobbins, Segretario di stato aggiunto per gli affari europei, racconta in un'intervista come, malgrado il cambiamento, prevede continuità in queste relazioni fondamentali. E Christoph Bertram, direttore del *Stiftung Wissenschaft und Politik* di Berlino, valuta le preoccupazioni e le speranze europee. Nel dibattito, François Heisbourg, direttore del Centro per la politica di sicurezza di Ginevra, e Rob de Wijk, professore di relazioni internazionali presso la Reale Accademia Militare dei Paesi Bassi, esamina come stiano mutando le relazioni di sicurezza tra le due sponde dell'Atlantico. Vi sono poi articoli sul Programma di Internato del Partenariato per la Pace della NATO e sulla cooperazione tra settori civili e militari in Kosovo. Nell'intervista, l'Ambasciatore Andras Simonyi, il primo Rappresentante permanente di Ungheria presso la NATO, parla dell'effetto che l'adesione alla NATO ha avuto nel suo paese. Nelle recensioni, Michael Rühle, capo della Sezione pianificazione politica e preparazione dei discorsi della Divisione affari politici della NATO, considera alcune delle recenti opere sulla NATO. Ancora, Andrei Zagorski dell'Istituto EstOvest analizza i recenti sviluppi nelle relazioni NATO-Russia. Ed Elinor Sloan, della Direzione analisi strategiche del Quartier generale della Difesa Nazionale canadese, esamina la mobilità e la dispiegabilità delle forze della NATO. Completano questo numero delle statistiche che illustrano le spese per la difesa della NATO.

Christopher Bennett



Il CD-ROM NATO 2000 consente di familiarizzare con il ruolo e le attività della NATO. Descrive l'evoluzione e l'adattamento dell'Alleanza compiuti per affrontare le sfide alla sicurezza del XXI secolo. Copie gratuite sono disponibili richiedendole a Distribution Unit, Office of Information and Press, NATO, 1110-Bruxelles, Belgio

INFORMAZIONI SULLA NATO

Il 26 marzo, il Segretario generale della NATO **Lord Robertson** ha visitato **Skopje**, nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, ed ha incontrato il Presidente **Boris Trajkovski** e i leader dei partiti politici del paese. Lord Robertson ha riaffermato il sostegno al governo nella lotta contro i ribelli di etnia albanese, ma ha anche consigliato moderazione e ha rivolto un appello agli insorti perché depongano le armi.

Il 26 marzo, **Lord Robertson** ha indicato le priorità della NATO in Europa sud-orientale durante una conferenza a **Roma**, Italia, dedicata all'esame delle sfide alla sicurezza nell'Europa sud-orientale e delle prospettive regionali.

Il 21 marzo, **Lord Robertson** ha annunciato un insieme di misure destinate a migliorare la stabilità nel sud dei Balcani e a dimostrare il sostegno al governo multietnico della **Repubblica ex jugoslava di Macedonia***.

Il 21 marzo, il Presidente del Comitato internazionale della Croce Rossa **Jakob Kellenberger** ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO e ha tenuto un discorso davanti al **Consiglio di partenariato euro-atlantico**.

Aggiornamenti sulla Bosnia



Il 19 marzo, l'Alto Rappresentante **Wolfgang Petritsch** ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO e ha svolto una relazione sulla situazione in Bosnia Erzegovina (Bosnia) nel corso di una riunione dei **paesi che partecipano a SFOR**.

Il 14 marzo, per la prima volta dopo il ritiro dell'Esercito jugoslavo dal Kosovo, nel giugno 1999, **soldati jugosla-**

vi sono entrati nella **Zona di sicurezza terrestre**, una striscia di cinque chilometri della Serbia meridionale al confine con il Kosovo.

Il 16 marzo, **Lord Robertson** si è recato in visita ad **Atene**, Grecia, per incontrare il Presidente **Constantinos Stephanopoulos** e il Primo Ministro **Costas Simitis**, come pure i Ministri greci degli esteri e della difesa.

La situazione in Kosovo e nelle zone adiacenti ha dominato i colloqui tra il **Consiglio Nord Atlantico** e il **Comitato per gli affari politici e di sicurezza della EU**, svoltisi a Bruxelles il 14 marzo.

Dal 13 al 15 marzo, esperti di salvataggio sottomarino e di materie sanitarie di 13 paesi della NATO hanno partecipato a **Phoenix 2001**, un'esercitazione per provare le procedure da applicare in caso di sottomarini in difficoltà, tenutasi al quartier generale della NATO a **Northwood**, Inghilterra.

Il 12 marzo, i **mediatori della NATO** hanno ottenuto una tregua tra la **Repubblica Federale di Jugoslavia** e la componente di **etnia albanese** nella Serbia meridionale.

Viaggio negli Stati Uniti

Lord Robertson ha visitato gli **Stati Uniti** dal 6 al 10 marzo. Ha incontrato il Segretario generale dell'ONU **Kofi Annan** e ha assistito a una riunione informale del Consiglio di Sicurezza dell'ONU prima di incontrare il Presidente degli Stati Uniti **George W. Bush** e alte personalità della nuova amministrazione, come pure numerosi senatori e membri del congresso. Ha anche parlato in un simposio organizzato dall'**American Enterprise Institute** a Capitol Hill.

L'8 marzo, **Lord Robertson** ha annunciato misure per ripristinare la stabilità nella **Serbia meridionale** e nella **Repubblica ex jugoslava di Macedonia*** e per impedire che estremisti di etnia albanese approfittino della **Zona di sicurezza terrestre**.

Parlamentari della NATO e russi si sono incontrati alla NATO il 5 e 6 marzo per discutere di cooperazione in campo politico, militare, scientifico e ambientale e della necessità di rafforzare il dialogo.

Il 5 marzo, alla NATO, il Presidente bulgaro **Petar Stoyanov** ha discusso

con gli **Ambasciatori della NATO** delle preoccupazioni per l'aumento della violenza nella vicina Repubblica ex jugoslava di Macedonia*.

Dal 1 al 9 marzo, ha avuto luogo l'esercitazione **Cooperative Osprey 2001** presso il Pearson Peacekeeping Centre del Canada a **Halifax**, Nuova Scozia, cui hanno partecipato sei paesi NATO e 13 Partner.

Appena nominato Rappresentante speciale dell'ONU, **Hans Haekkerup**, ex Ministro della difesa danese, ha visitato la NATO il 28 febbraio per informare gli **Ambasciatori della NATO** sulla situazione in Kosovo e nelle situazioni adiacenti.

Visita di Powell



Il 27 febbraio, il Segretario di stato USA **Colin Powell**, in visita alla NATO, ha incontrato **Lord Robertson** e i **Ministri degli esteri alleati**. Il Segretario di stato Powell ha sottolineato il sostegno della nuova amministrazione allo sviluppo di una Identità di sicurezza e di difesa europea e l'impegno a consultare gli Alleati sui progetti di una Difesa nazionale antimissile.

Il 27 febbraio, per la prima volta, si sono incontrati alla NATO rappresentanti di **EU, OSCE, NATO, ONU** e **UNHCR** per esaminare come affrontare i problemi determinati dall'aumento della violenza lungo i confini del Kosovo.

Il 21 e 22 febbraio, **Lord Robertson** ha incontrato il Presidente **Václav Havel**, il Primo Ministro **Miloš Zeman**, e i Ministri cechi degli esteri e della difesa a **Praga**, nella Repubblica Ceca.

Nuove disposizioni di comando

Conformemente alle nuove disposizioni di comando annunciate lo scorso anno, il 20 febbraio il Quartier ge-

nerale regionale delle Forze alleate dell'Europa meridionale (**AFSOUTH**), con base a **Napoli**, Italia, ha assunto il comando della Forza di stabilizzazione (**SFOR**), succedendo al Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (**SHAPE**). Il comando della Forza per il Kosovo (**KFOR**) era stato trasferito ad **AFSOUTH** il 18 gennaio.

L'ufficio di Mosca



Il 20 febbraio, **Lord Robertson** ha inaugurato l'**Ufficio informazione della NATO a Mosca**, un segno tangibile del miglioramento delle relazioni con la Russia.

Il 19 febbraio, **Parlamentari della NATO** hanno discusso l'agenda attuale della NATO con il **Consiglio Nord Atlantico**.

Nuovo Ambasciatore ungherese

Il 19 febbraio, l'Ambasciatore **János Herman** ha sostituito l'Ambasciatore **Andras Simonyi** quale **Rappresentante permanente di Ungheria** presso il Consiglio Nord Atlantico. Diplomatico di carriera, l'Ambasciatore Herman, 48 anni, è stato in precedenza vice segretario di stato per gli affari multilaterali.

Dal 18 al 22 febbraio, più di 1.500 persone di sette nazioni della NATO hanno partecipato ad una esercitazione di soccorso in caso di disastro, **Relieve Discomfort 2001**, nell'isola caraibica di **Curaçao**.

Dal 15 al 28 febbraio, dodici paesi della NATO hanno partecipato all'esercitazione annuale, la più grande a livello mondiale, di guerra anti-sottomarini, **Dogfish 2001**, che ha avuto luogo nel **Mare Ionio** a est della Sicilia, Italia.

INFORMAZIONI SULLA NATO

Il 15 febbraio, alla NATO, il vice Primo Ministro serbo **Nebojsa Covic** e il Ministro degli esteri jugoslavo **Goran Svilanovic** hanno incontrato **Lord Robertson** e gli **Ambasciatori della NATO** per esaminare delle proposte per porre fine alle tensioni nella Serbia meridionale.

Dal 15 al 19 febbraio, ha avuto luogo alla NATO, l'esercitazione annuale di gestione delle crisi della NATO, **CMX 2001**, cui partecipavano per la prima volta i paesi Partner.

Dal 14 al 16 febbraio, alla NATO, i 30 paesi firmatari del Trattato sulle **Forze armate convenzionali in Europa** hanno discusso dell'attuazione del trattato nel seminario annuale del Comitato della NATO per il coordinamento delle verifiche.

Il 6 febbraio, **Ruud Lubbers**, di recente nominato Alto Commissario dell'ONU per i rifugiati, ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO.

Ha avuto luogo il 5 febbraio a **Bruxelles**, Belgio, la prima riunione del **Comitato per gli affari politici e di sicurezza della UE** e del **Consiglio Nord Atlantico** in base alle nuove disposizioni sulla consultazione permanente UE-NATO.

Lord Robertson ha presentato i punti fondamentali nell'agenda della NATO alla Conferenza annuale sulla politica di sicurezza internazionale tenutasi a **Monaco di Baviera**, Germania, dal 2 al 3 febbraio; in questa occasione ha anche incontrato il nuovo Segretario alla difesa USA **Donald Rumsfeld**.

Il 1 e 2 febbraio a **Oslo**, Norvegia, **Lord Robertson** ha incontrato il Primo Ministro **Jens Stoltenberg** e i Ministri norvegesi degli esteri e della difesa.

Il 2 febbraio, il più alto organo militare della NATO, il **Comitato Militare**, ha visitato a **Northwood**, Inghilterra, sia il quartier generale del Comando regionale alleato dell'Atlantico orientale (**EASTLANT**) sia quello delle Forze navali alleate settentrionali (**NAV-NORTH**).

Il 31 gennaio, il Primo Ministro lituano **Rolandas Paksas** ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO per discutere delle relazioni con la Russia, del mantenimento della pace nei Balcani e della preparazione della Lituania per l'adesione alla NATO.

Il commiato di Kouchner



Il 30 gennaio alla NATO, alla fine del suo mandato di 18 mesi, **Bernard Kouchner**, ex Rappresentante speciale dell'ONU in Kosovo, ha tenuto un discorso davanti al **Consiglio di partenariato euro-atlantico** e ai rappresentanti di altri paesi che partecipano a KFOR.

Il 25 gennaio, **Lord Robertson** ha incontrato il Ministro della difesa tedesco **Rudolf Scharping** a **Berlino**, Germania, dove ha tenuto questo anno il discorso in memoria di Manfred Wörner.

Il 24 gennaio, il Primo Ministro rumeno **Adrian Nastase** ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO per discutere della preparazione della Romania per l'adesione alla NATO e del contributo di questa a KFOR e SFOR.

Il 22 gennaio, il Primo Ministro della Mongolia **Nambaryn Enkhbayar** ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO.

Uranio impoverito

Creato in seguito alle preoccupazioni manifestatesi in seno all'opinione pubblica di possibili rischi per la salute e per l'ambiente associati all'uso di uranio impoverito, il **Comitato sull'uranio impoverito**, composto da funzionari della NATO e da rappresentanti dei paesi che partecipano o hanno partecipato a SFOR e KFOR, si è riunito per la prima volta il 16 gennaio per valutare testimonianze mediche e scientifiche. Il **Comitato dei responsabili dei servizi sanitari militari**, organo consultivo ad alto livello della NATO in campo sanitario, si era riunito il giorno prima per scambiare informazioni sull'argomento.

Dal 15 al 18 gennaio, **Lord Robertson** ha visitato **Armenia**, **Azerbaijan** e **Turkmenistan**, incontrandovi Capi di stato e Ministri degli esteri e della difesa.

L'11 gennaio, **Lord Robertson** si è recato in **Svezia**, che attualmente detiene la presidenza della UE, per colloqui con il Ministro degli esteri **Anna Lindh** e il Ministro della difesa **Björn von Sydow** onde stabilire dei forti legami UE-NATO nella gestione delle crisi.

Prima visita jugoslava



Il 10 gennaio, il Ministro degli esteri di governo jugoslavo a visitare la NATO dopo l'estromissione dell'ex Presidente jugoslavo Slobodan Milosevic, incontrandovi **Lord Robertson** e gli Ambasciatori della NATO.

Nuovo ambasciatore del Regno Unito

L'8 gennaio l'Ambasciatore **David Manning** ha sostituito l'Ambasciatore **Sir John Goulden** quale **Rappresentante permanente del Regno Unito** presso il Consiglio Nord Atlantico. Diplomatico di carriera, l'Ambasciatore Manning, 51 anni, in precedenza è stato sottosegretario di stato aggiunto presso il Ministero degli esteri e del Commonwealth dal 1998 al 2000. Ancor prima, è stato Ambasciatore del Regno Unito in Israele (1995-1998).

Il 20 dicembre, nel quinto anniversario dello spiegamento della NATO in Bosnia, **Lord Robertson** ha visitato i soldati della **SFOR** e ha incontrato a Sarajevo, Bosnia, i leader politici bosniaci, croati e serbi.

I **Ministri degli esteri alleati** si sono incontrati a **Bruxelles**, Belgio, il 14 e 15 dicembre e hanno adottato un approccio preliminare per quanto riguarda le disposizioni permanenti tra l'Al-

leanza e l'Unione Europea, ma hanno sottolineato che le disposizioni pratiche devono essere ancora esaminate. I Ministri si sono anche incontrati con le loro controparti di Russia e Ucraina, e di altri paesi Partner.

Visita di Trajkovski



Il 7 dicembre, **Boris Trajkovski**, Presidente della Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, ha incontrato **Lord Robertson** alla NATO per discutere della sicurezza nell'Europa sud-orientale, dei rapporti con la KFOR e dei preparativi per una eventuale futura adesione alla NATO.

Il 6 dicembre, sono state annunciate nuove **misure per accrescere la fiducia** tra **Grecia** e **Turchia**, grazie alle quali ciascun paese notificherà in anticipo all'altro le proprie esercitazioni militari.

I **Ministri della difesa alleati** si sono incontrati a **Bruxelles**, Belgio, il 5 e 6 dicembre e hanno discusso, in particolare, dell'Iniziativa sulle capacità della difesa e delle relazioni UE-NATO. I Ministri hanno anche adottato il piano quinquennale delle forze, hanno esaminato i piani nazionali di difesa degli Alleati per il periodo 2001-2005 e approvato la nuova direttiva ministeriale per la pianificazione della difesa della NATO e dei paesi fino al 2008. I Ministri si sono incontrati anche con la loro controparte russa e ucraina, e con quelle di altri paesi Partner. L'Inviato speciale dell'ONU **Carl Bildt** ha informato i ministri riuniti nel **Consiglio di partenariato euro-atlantico** sui recenti sviluppi nei Balcani e il Comandante supremo delle forze alleate in Europa, Generale **Joseph Ralston**, ha presentato un aggiornamento sulle operazioni della KFOR e della SFOR.



Per ulteriori informazioni, vedi NATO Update: www.nato.int/docu/update/index.htm.

Un legame durevole

Simon Serfaty inquadra il patto transatlantico nel suo contesto storico e disamina le questioni che probabilmente incideranno su tali relazioni negli anni a venire.



© NATO

Parole ispirate: le idee del Presidente Truman, come un faro, hanno illuminato le tenebre del dopoguerra e illuminano tuttora la via da seguire

Quando gli storici del futuro si soffermeranno sull'anno 2001, probabilmente si stupiranno per ciò che è stato realizzato nella seconda metà del secolo precedente. Un'audace visione – ed anche, secondo molti, una pericolosa illusione – è divenuta gradualmente una irreversibile realtà. Il corso della storia è mutato e la geografia ne è stata trasformata, allorché gli stati d'Europa hanno sviluppato una personalità integrata à l'américaine, mentre gli Stati Uniti adottavano un'identità di sicurezza à l'européenne.

Le istituzioni create in seguito alla seconda Guerra mon-

Simon Serfaty è professore di politica estera degli Stati Uniti presso la Old Dominion University a Norfolk, Virginia ed è direttore degli Studi europei presso il Center for Strategic & International Studies di Washington, DC.

È autore di numerose opere, tra cui: Taking Europe Seriously (Palgrave, 1992); Stay the Course (Praeger, 1997); Memories of Europe's Future: Farewell to Yesteryear (CSIS, 1999); e Europe 2007: From Nation-States to Member States (CSIS, 2000).

diale, ispirate, in parte, dalla politica dell'amministrazione del Presidente Harry S. Truman "Europe first", hanno contribuito all'evolversi di una solida comunità euro-atlantica di interessi e di valori, senza la quale né gli Stati Uniti né l'Europa potrebbero vivere così bene, così liberamente e in sicurezza come fanno oggi. Inoltre, anche dopo la Guerra fredda, l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO) e l'Unione Europea restano i pilastri istituzionali di questa comunità.

Nonostante le numerose realizzazioni conseguite grazie al legame transatlantico, Americani ed Europei rimangono profondamente scettici l'uno dell'altro. In verità, la manifestata ambivalenza americana circa l'evoluzione dell'Europa verso una unione di stati e le ambiguità dell'Europa sulla leadership americana nella NATO continuano a far temere una incrinatura nelle relazioni transatlantiche. Com'era prevedibile, l'inquietudine tra gli stati-nazione dell'Europa dipende in gran parte dalle conseguenze della loro trasformazione. Negli Stati Uniti, tuttavia, l'inquietudine deriva dal timore di veder emergere un'Europa che faccia da contrappeso, che potrebbe agire indipendentemente dagli Stati Uniti, o anche contro di essi. Per quanto esagerata possa essere tale inquietudine, non può essere ignorata. Per quattro volte nel XX secolo – nel

1917, nel 1941, nel 1949 e nel 1989 – la potenza e la leadership degli Stati Uniti hanno contribuito a salvare gli Europei da se stessi con vantaggio di tutti, compresi gli Stati Uniti. Ciononostante, in molti in Europa restano propensi a considerare la leadership americana come invadente, illusoria, inefficace e anche pericolosa.

Le ansie europee sono state particolarmente evidenti durante le più recenti elezioni presidenziali negli Stati Uniti. In quel caso, i termini usati in Europa da alcuni mezzi di comunicazione per presentare i due principali contendenti, e specialmente il candidato repubblicano, sono stati ai limiti dell'offensivo. Gran parte delle preoccupazioni sembravano rispecchiare l'idea semplicistica che i cambiamenti di maggioranze politiche o di leadership presidenziale si sarebbero inevitabilmente tradotti in cambiamenti nelle politiche estera e di sicurezza del paese. Invece, l'esperienza dei precedenti cinquant'anni mostra che i cambiamenti di linea politica sono spesso più marcati nel corso di un'amministrazione che al passaggio da un'amministrazione a quella successiva, in quanto degli avvenimenti esterni hanno frequentemente indotto dei presidenti a cambiare indirizzo. È così che la politica estera di Jimmy Carter cambiò effettivamente rotta di 180 gradi nel gennaio 1980, un anno prima dell'arrivo del suo successore, in seguito all'invasione sovietica dell'Afghanistan e alla rivoluzione iraniana. A sua volta, Ronald Reagan mutò direzione allorché si disintegrò "l'impero del male", che fino ad allora aveva combattuto. E il primario interesse per la leadership mondiale del suo successore venne abbandonato nell'autunno 1991 allorché George Bush stimò che la propria rielezione richiedeva una nuova immagine presidenziale. Questa immagine, comunque, giovò più a Bill Clinton sino al 1994 quando, in seguito alle elezioni del Congresso di quell'anno, reinventò se stesso come leader mondiale e intraprese numerose politiche, le cui conseguenze sono state ora ereditate dal suo successore.

Pensare che nel 2001 un nuovo presidente americano potrebbe, intenzionalmente o per inesperienza, respingere l'Europa è da considerarsi un lusso che cessa di esistere una volta che la campagna politica è finita. La presenza americana in Europa è divenuta così completa da escludere ogni prospettiva di disimpegno. In breve, la linea di separazione prudentemente tracciata attraverso l'Atlantico nel XIX secolo è stata spazzata via dalle ripetute contese europee del XX secolo. Sebbene gli Stati Uniti non siano una potenza europea, per vocazione o per scelta, sono una potenza in Europa, tanto per posizione quanto per i loro interessi.

Agli inizi del XXI secolo, tanto la NATO quanto l'Unione Europea hanno di fronte una fitta e complessa agenda. Mentre i compiti e le priorità differiscono tra le due istituzioni, il principio generale rimane lo stesso: ampliarsi allo scopo di radicarsi, radicarsi allo scopo di ampliarsi, e rinnovarsi per poter fare entrambi. Nessuna delle due istituzioni, comunque, può illudersi di far fronte alla propria agenda indipendentemente dall'altra. Ciascuna agenda istituzionale è separabile dall'altra, ma né l'una né l'altra possono essere separate dalla più vasta agenda transatlantica cui si iscrivono.

Tra le priorità dell'agenda transatlantica si collocano le

prospettive di una Difesa nazionale antimissile (NMD) e di una Politica di sicurezza e di difesa europea (ESDP), che da una parte e dall'altra dell'Atlantico si è inclini a presentare come una prova della coesione del dopo Guerra fredda. Tale prova, comunque, non riesce facilmente a convincere, in quanto sia la NMD che la ESDP continuano a suscitare numerosissime questioni legittime mentre non vi è traccia che offrano delle risposte sufficientemente credibili. Può funzionare? Ritenendo che funzioni, ha dei costi sostenibili? Ritenendo che abbia dei costi sostenibili, è remunerativa? Ritenendo che sia remunerativa, è necessaria? Ritenendo che sia necessaria, i suoi effetti andranno al di là di qualsiasi vantaggio essa consenta? E ciò accade sia per la NMD che per la ESDP - un dibattito parallelo sulle intenzioni che vengono talmente travisate da una parte dell'Atlantico circa l'altra e viceversa da rischiare conseguenze che nessuna parte né vuole né può permettersi. Inoltre, per molti anni ancora un tale dibattito sarà prematuro, in quanto non è più probabile che l'Europa faccia assegnamento sulla sua virtuale ESDP per compiere operazioni belliche senza gli Stati Uniti di quanto sia probabile che gli Stati Uniti si allontanino dall'Europa dietro la loro virtuale NMD. Invece, tanto la ESDP che la NMD probabilmente rimarranno, soprattutto, fonte di dibattito tra Europei e tra Americani, piuttosto che tra le due sponde dell'Atlantico.

In ogni caso, la ESDP è ciò che ogni amministrazione americana dal 1945 si attendeva dall'Europa - in altre parole, una rafforzata capacità militare che allevii il peso che gli USA sopportano, agendo sia con che senza, ma non contro gli Stati Uniti o loro malgrado. Inoltre, per converso, la NMD è ciò che l'Europa si attende dagli Stati Uniti - una rafforzata protezione che riduca le conseguenze di insuccesso se un conflitto, scoppiato accidentalmente o volutamente, si estendesse agli Stati Uniti, ai loro Alleati e ai loro amici.

Piuttosto che minacciare di separare gli Stati Uniti dall'Europa, di avviare un'altra Guerra fredda, di accelerare una nuova corsa agli armamenti, e di destabilizzare la dissuasione, come i suoi critici hanno detto, la NMD è volta a garantire un continuo impegno americano, per superare la Guerra fredda, evitare la competizione militare e rendere stabile la dissuasione. Gli Stati Uniti comprendono che l'attuale mondo unipolare è transitorio, e che delle potenze in ascesa e degli stati turbolenti probabilmente costituiranno una sfida per l'ordine del dopo Guerra fredda e, dunque, per gli interessi degli Stati Uniti e dei loro alleati. Per scelta (la coesione dell'Alleanza), per necessità (il radar in Groenlandia e in Inghilterra), e per lungimiranza (il sorgere di stati "cattivi" e di altre imprecisate minacce), gli stati d'Europa farebbero bene a riconsiderare le loro obiezioni alla NMD. Al contempo, gli Stati Uniti farebbero bene ad ampliarne il concetto, rendendolo un sistema multilaterale in grado di coprire l'Europa ed altre parti del mondo, invece di dispiegare un sistema più limitato, contro l'opinione degli Alleati.

Il miglioramento delle relazioni UE-USA e UE-NATO è un aspetto insito nell'ampliamento sia della NATO che della UE. Dopo i Trattati di Washington e di Roma, firmati rispettivamente nel 1949 e nel 1957, si è implicitamente supposto,

tanto negli stati Uniti che in Europa, che entrambe le istituzioni si sarebbero ampliate in modo da portare i membri della NATO in quella che allora era la Comunità Europea e i membri di questa nella NATO. I primi sei paesi della Comunità Europea sono stati tutti membri fondatori della NATO, e quattro dei sei paesi che hanno aderito alla Comunità Europea tra il 1973 e il 1986 erano già membri della NATO (Danimarca, Grecia, Portogallo e Regno Unito), mentre un quinto (Spagna) vi aderiva qualche settimana dopo. Infatti, dal 1986, l'Irlanda è rimasto l'unico paese della Comunità Europea a non essere uno degli allora 16 membri dell'Alleanza Atlantica, mentre Turchia, Norvegia e Islanda sono stati gli unici paesi della NATO a non essere membri dell'Unione Europea a 12. Dopo la fine della Guerra fredda, comunque, questa differenza si è ampliata, con tutti e tre i nuovi paesi, entrati nella UE nel 1995, che non erano membri della NATO (Austria, Finlandia e Svezia) e tutti e tre i nuovi paesi, entrati nella NATO nel 1999, che non erano membri della UE (Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia).

Colmare questa differenza nella composizione delle due istituzioni occidentali faciliterebbe la complementarità istituzionale cercata sia dall'Europa che dagli Stati Uniti. Ciò potrebbe inoltre fungere da linea guida implicita per il futuro allargamento - creando ciò che l'allora Presidente del Consiglio italiano, Aldo Moro, avrebbe chiamato *parallele convergenti*, con il punto di convergenza raggiunto allorché tutti i paesi della UE fossero anche membri della NATO, e tutti i paesi europei della NATO membri anche della UE. Per la primavera del 2002 alcuni paesi candidati dovrebbero aver compiuto sufficienti progressi da consentire alla NATO e all'Unione Europea, riunite in vertici congiunti o separati, di attuare i loro rispettivi impegni relativi all'ampliamento.

La complementarità UE-NATO non è solo una questione di composizione. È anche una questione politica. Dato che nessuna delle due istituzioni fa fronte a tutti i problemi, entrambe possono prendersi cura di separate, sebbene non separabili, funzioni. In questo modo, la NATO può proteggere i propri membri da un'aggressione esterna, mentre l'Unione Europea può occuparsi delle questioni a minor rischio nel campo della sicurezza che potrebbero altrimenti turbare la pace. In molte delle principali aree di instabilità e anche di conflitto - tra cui l'Europa sud-orientale e l'Egeo - sarebbe auspicabile un miglior coordinamento tra queste due istituzioni e tra i loro membri. Si può pensare che, se non solo la NATO ma anche l'Unione Europea fosse stata subito coinvolta, si sarebbe potuto evitare parte dell'orrore di cui la ex Jugoslavia è stata teatro nei primi anni '90 e che le speranze di evitare nuove forme di terrore dipendono in modo determinante da un coinvolgimento europeo in una forma che gli Stati Uniti hanno qualche volta mancato di riconoscere.

Naturalmente vi è dell'altro nell'agenda transatlantica. La Russia è uno dei casi in questione - troppo vicina per essere

ignorata, troppo grande per essere integrata, e troppo dotata di nucleare per essere offesa. Ci si può attendere che la Russia cerchi di sfruttare ogni opportunità per inserire un cuneo tra Europa e Stati Uniti - sia che si tratti della NMD, dell'allargamento della NATO, della ESDP che dell'allargamento della UE. A tale proposito, è fondamentale convincere Mosca che l'espansione del vicino euro-atlantico contribuisce anche ad estendere l'area di sicurezza della NATO e la ricchezza della UE a paesi non membri della NATO e non membri della UE, tra cui, soprattutto la Russia. Oltre alla Russia, gli orfani delle istituzioni europee, cioè quei paesi rimasti fuori dall'Unione Europea e dalla NATO, che possono dover apprendere a vivere soli per un più lungo periodo di tempo, anche questi non dovrebbero essere abbandonati. È fondamentale migliorare la cooperazione, non solo con i membri di un rafforzato Partenariato per la Pace della NATO, ma anche con quei paesi, cui, coraggiosamente e generosamente, si consentirà di ottenere lo status di membro associato della UE.

Il più vasto Medio Oriente, che si estende dall'Africa settentrionale oltre il Medio Oriente e fino al Golfo, è un'altra area che beneficerebbe di un approccio transatlantico coordinato. Qui, anche se gli interessi non sono sempre comuni, sia all'interno dell'Europa che tra Europa e Stati Uniti, gli obiettivi sono di solito simili e le politiche, anche se non comuni, possono essere compatibili. Inoltre, anche se le capacità sono ineguali, sono sufficientemente complementari perché delle politiche compatibili consentano di raggiungere più efficacemente obiettivi

comuni, se gli Stati Uniti e gli stati dell'Europa agiscono congiuntamente, piuttosto che separatamente.

Anche l'Asia è un'area sulla quale Americani ed Europei devono imparare a pensare in perfetta sintonia, se devono agire congiuntamente o in modo complementare. Ciò è specialmente vero nel caso della Cina, un paese che deve avere una parte importante in ogni discussione sulla NMD e sul futuro della dissuasione nucleare. Ma operare di concerto fuori dall'area euro-atlantica richiede migliorati meccanismi di coordinamento e di consultazione della politica transatlantica.

Questa agenda di cooperazione transatlantica e l'aperto dialogo che essa richiede non riguardano nuove prospettive. Piuttosto, la prospettiva è la stessa che ispirò gli uomini di stato europei e americani che crearono la NATO e l'Unione Europea e le cui idee, come un faro, hanno illuminato le tenebre del dopoguerra. Su entrambe le sponde dell'Atlantico, i leader del dopoguerra hanno condiviso una medesima visione degli errori del passato e, di conseguenza, hanno perseguito le stesse speranze di sfuggire alle loro rispettive storie e ricominciare daccapo. In altre condizioni post belliche, il faro utilizzato dal Presidente Truman e da altri illumina ancora la via da seguire, così il Presidente Bush ed altri leader politici portano avanti la visione dei loro predecessori di un'Europa unita e libera che diviene controparte degli Stati Uniti all'interno di una forte e coesa comunità euro-atlantica. ■

Nonostante le numerose realizzazioni conseguite grazie al legame transatlantico, Americani ed Europei rimangono profondamente scettici l'uno dell'altro

Stabile nel suo corso

James Dobbins, Segretario aggiunto per gli affari europei degli USA, racconta a Christopher Bennett, Redattore della Rivista come, a suo avviso, vi sia continuità nelle relazioni transatlantiche in materia di sicurezza.

CHRISTOPHER BENNETT: Ogni volta che vi è un cambiamento di amministrazione negli USA, gli analisti di entrambe le sponde dell'Atlantico si interrogano sulle sue implicazioni per le relazioni transatlantiche. In termini di continuità e di cambiamento, cosa dovrebbero attendersi gli alleati degli Stati Uniti negli anni a venire?

JD: È vero che ogni volta che a Washington vi è un cambio di amministrazione si discute circa l'esatto rapporto tra continuità e cambiamento. Per quanto riguarda l'Alleanza Atlantica, la nuova amministrazione sarà con vigore e senza equivoci favorevole. Ciò è evidente in ogni dichiarazione sull'argomento del Presidente George W. Bush, del Segretario di stato Colin Powell, del Segretario alla difesa Donald Rumsfeld e di altri. Quanto ai Balcani, si continuerà ad esaminare l'entità di forze necessarie per eseguire i compiti della NATO. Comunque, questo esame avrà luogo in ambito NATO. È importante riesaminare periodicamente gli impegni per assicurarsi che corrispondano all'evoluzione della situazione. L'impegno a lavorare insieme nei Balcani è evidente. Il Segretario di stato Powell lo ha chiarito allorché ha visitato la NATO in febbraio e il Presidente Bush ha fatto altrettanto negli incontri che ha avuto a Washington con il Segretario generale della NATO, Lord Robertson, e con altri leader della NATO.

CB: A seguito di dichiarazioni fatte durante la campagna elettorale americana, i mezzi di comunicazione hanno ipotizzato che la nuova amministrazione americana sarebbe propensa ad esplorare le possibilità di una "nuova

divisione del lavoro" con gli Alleati. In un tale scenario, gli Europei probabilmente si concentrerebbero sulla stabilizzazione dell'Europa e della sua periferia, consentendo agli Stati Uniti di concentrare le proprie energie su minacce più strategiche. Che rilievo ha tale modo di pensare nella nuova amministrazione americana e quali considerazioni è probabile che influenzino le relazioni con gli Alleati?

JD: L'amministrazione riconosce che il compito che abbiamo assunto insieme nei Balcani è un compito cui sia l'Europa che gli Stati Uniti sono e dovrebbero restare impegnati. Non posso escludere che vi siano nella pianificazione politica a più lungo termine delle discussioni del tipo che lei ha prospettato, sebbene finora io non abbia visto alcuna proposta in tal senso.

CB: Il processo di pace in Bosnia Erzegovina (Bosnia) e in Kosovo ha conseguito alcuni progressi e la situazione sul campo va migliorando. È sempre più chiaro comunque che la comunità internazionale dovrà dedicare molti anni, enormi risorse e un considerevole capitale politico per ricostruire nei Balcani delle società in grado di funzionare. Data la sua conoscenza della regione, che possibilità vede di creare una pace autosufficiente? E cosa farà la nuova amministrazione americana per rivitalizzare tale processo?

JD: I più importanti sviluppi dello scorso anno, i più promettenti, sono i cambiamenti che hanno avuto luogo a Zagabria e Belgrado. Negli anni '90, la maggior parte della tensione nella regione, in modo particolare per ciò che riguarda la Bosnia, derivava dalla

pressione centrifuga che queste due capitali esercitavano sulla società bosniaca, in pratica dilaniandola. Ora noi abbiamo l'opportunità di vedere entrambe, la Jugoslavia e la Croazia, svolgere un ruolo costruttivo nel sostenere e costruire uno stato bosniaco realizzabile su basi multietniche, conformemente agli Accordi di Dayton. Il tipo di cooperazione cui Zagabria si è esplicitamente impegnata, e che possiamo richiedere e ottenere da Belgrado è la migliore speranza per la stabilità in Bosnia e nella regione nel suo complesso. Chiaramente la Serbia meridionale rimane instabile, ma la NATO sta operando efficacemente e sta interagendo costruttivamente con la Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, con la Serbia e con i leader moderati albanesi in Kosovo per disinnescare la situazione. Per il resto, gli elementi basilari per creare stabilità nella regione sono già pronti. Questi sono il Patto di stabilità, la Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza dell'ONU riguardante il Kosovo, che traccia la via verso la sostanziale autonomia della provincia pur rinviando una decisione sul suo status definitivo, e gli Accordi di Dayton, la loro progressiva attuazione e la creazione di strutture multietniche in Bosnia che non facciano riferimento ai partiti nazionalisti che erano al potere durante la guerra. Non si tratta tanto di intraprendere nuove iniziative quanto di continuare ad impegnarsi in tutti questi settori. L'amministrazione ha indicato che intende continuare a lavorare sul Patto di stabilità, sugli sforzi di mantenimento della pace a guida NATO in Bosnia e in Kosovo, e sul tema dell'allargamento della NATO, che, nel lungo periodo offre un mezzo per stabilizzare e integrare i Balcani, come pure l'Europa nord-

orientale. Qui, l'Europa ha un compito anche più gravoso, allorché si appresta a integrare queste società nell'Unione Europea. Riconosciamo che il contributo europeo è, sotto molti aspetti, il più importante e apprezziamo gli sforzi che l'Unione Europea e i suoi membri stanno compiendo a tale riguardo.

CB: Numerosi Alleati e Partner hanno manifestato chiaramente le loro riserve circa i piani della nuova amministrazione di creare una Difesa nazionale antimissile. Come intende la nuova amministrazione realizzare tale progetto? E cosa farà per assicurare Alleati e Partner che la NMD sarà al contempo nell'interesse di entrambi e che contribuirà a rendere il mondo più sicuro?

JD: L'amministrazione ha già avviato il processo di consultazione con i propri Alleati sulle questioni della difesa antimissile e su come questa rientri in una politica di dissuasione, che comprende pure altri aspetti tanto della difesa, come anche del controllo degli armamenti e della non proliferazione. Il Segretario di stato Powell ha raccolto reazioni molto soddisfacenti dagli Alleati su queste questioni quando ha visitato la NATO in febbraio e ha impegnato gli Stati Uniti a consultarli in tempo utile e frequentemente su queste questioni, cioè prima che da parte nostra si prendano le decisioni fondamentali sull'architettura di un sistema di difesa antimissile. Abbiamo inoltre precisato che vogliamo lavorare con gli Alleati a degli adattamenti della difesa antimissile che consentano di proteggere tanto loro che gli Stati Uniti. Abbiamo inoltre chiarito che intendiamo consultarci strettamente anche con altri, tra cui Russi e Cinesi. In realtà, il Segretario di stato Powell ha già discusso di tale argomento insieme ad altre questioni con il Ministro degli esteri russo.

CB: Per diverse ragioni, negli ultimi anni gli Stati Uniti non hanno approvato numerosi accordi internazionali.

Tra questi, il Trattato sulle mine terrestri, il trattato che istituisce il Tribunale penale internazionale e il Trattato per la totale messa al bando degli esperimenti nucleari. Inoltre, i piani della Difesa nazionale antimissile rischiano di compromettere il Trattato ABM. Quale atteggiamento adotterà la nuova amministrazione nei confronti di questi trattati?

JD: Gli Stati Uniti hanno delle responsabilità globali che, sotto alcuni aspetti, non hanno confronti, che rispecchiano i nostri impegni di difesa in Corea, nel Golfo, in Europa e altrove. Nell'affrontare alcune di tali questioni, gli Stati Uniti hanno avuto delle preoccupazioni che alcuni dei nostri alleati non hanno avvertito, o non hanno avvertito in modo altrettanto profondo. Continueremo a consultare i nostri alleati e a lavorare con loro per quanto riguarda il Trattato ABM, che, ovviamente, costituirà anche un importante elemento delle discussioni che avremo con la Russia. Riguardo al Tribunale penale internazionale, è importante sapere che la firma del trattato da parte del Presidente Clinton costituiva essenzialmente una misura tecnica, piuttosto che essere espressione di un intento di sottoporre il trattato a ratifica. L'amministrazione Clinton aveva dichiarato di avere dei problemi con il trattato e che non credeva di essere in grado di farlo entrare in vigore. La firma di Clinton non intendeva invertire la posizione dell'amministrazione su tale punto. Era intesa piuttosto come una misura tecnica per consentire agli Stati Uniti di continuare a valutare alcuni aspetti della gestione del trattato. Anche prima di entrare in carica, la nuova amministrazione aveva espresso preoccupazioni circa questo accordo che uguagliavano e se mai erano anche più forti di quelle dell'amministrazione Clinton. Mi attendo dunque che si continueranno ad esprimere anche in futuro tali riserve e preoccupazioni.

CB: La Russia è un importante Partner dell'Alleanza, che però negli ulti-

mi anni, a volte, è stato scontento. Come intende la nuova amministrazione coinvolgere la Russia? Quali potenzialità si attribuiscono al Consiglio congiunto permanente? E come si potrebbe sviluppare tale istituzione?

JD: L'amministrazione intende avere buone relazioni di lavoro con la Russia. Già vi è stato un primo incontro tra il Segretario di stato Powell e il Ministro degli esteri russo, così pure il presidente Bush ha già avuto un colloquio con il Presidente russo Vladimir Putin, e nei prossimi mesi le relazioni verranno sviluppate nel quadro di normali riunioni bilaterali e multilaterali. Si dovranno affrontare numerose questioni, ma vi sono numerosi punti in cui si può ragionevolmente prevedere la cooperazione. Ovviamente come complemento a queste consultazioni bilaterali, sosteniamo l'impegno della NATO con la Russia nell'ambito del Consiglio congiunto permanente e siamo ansiosi di vederlo svilupparsi ulteriormente nei prossimi mesi.

CB: Diverse e successive amministrazioni americane hanno invitato i loro alleati europei ad accrescere le loro spese per la difesa. Ora che l'Unione Europea crea una capacità di gestione delle crisi, gli Europei sembrano finalmente assumersi una parte più grande del peso per la loro sicurezza. Nonostante ciò, molti americani sembrano ora sospettosi nei riguardi della Politica di sicurezza e di difesa europea (ESDP), temendo anche che ciò potrebbe risultare pregiudizievole per la NATO. Quali preoccupazioni fa sorgere tale progetto nella nuova amministrazione americana e cosa devono fare gli Europei per rimuoverle?

JD: L'amministrazione ha indicato chiaramente di essere favorevole allo sviluppo di una politica di sicurezza e di difesa europea che rafforzi l'Alleanza, che contribuisca alle capacità generali e che eviti di duplicare le esistenti strutture di pianificazione dell'Alleanza. Questo è il modo in cui

l'ESDP si sta sviluppando, e speriamo e ci aspettiamo che sia il modo in cui continuerà a svilupparsi. Vi sono ancora delle questioni irrisolte, comunque, che devono essere valutate nei prossimi mesi nei colloqui in corso tra NATO e Unione Europea. Queste questioni irrisolte includono il meccanismo con cui viene effettuata la pianificazione delle forze nell'Unione Europea e nella NATO. Il rapporto tra i processi di pianificazione delle forze delle due organizzazioni è dunque in discussione, come lo sono i dispositivi per la pianificazione operativa e la questione se la NATO può assicurare in ogni circostanza l'accesso dell'Unione Europea alla pianificazione della NATO. È inoltre necessaria una ulteriore discussione per identificare i processi attraverso cui i mezzi della NATO potrebbero essere resi disponi-

bili per l'Unione Europea. E, infine, resta da risolvere la questione della partecipazione degli Alleati, non membri della UE, alle attività e alle operazioni della UE.

CB: I nove paesi che partecipano al Piano d'azione per l'adesione della NATO sperano tutti di essere invitati ad aderire all'Alleanza in occasione del suo vertice alla fine del prossimo anno. Anche se Washington non assume decisioni unilaterali sull'allargamento della NATO, la nuova amministrazione americana avrà ampia voce in capitolo su chi sarà invitato e chi no, o se, al limite, nessuno verrà invitato ad aderire all'Alleanza. Quali fattori verranno presi in considerazione nel prendere questa decisione e come potranno i paesi candidati au-

mentare le loro probabilità di ammissione?

JD: La chiave per la futura adesione all'Alleanza sta nel Piano d'azione per l'adesione. Tutti i paesi candidati che hanno stabilito dei Piani d'azione per l'adesione, sono attualmente impegnati nella loro attuazione e, al momento opportuno, verranno valutati in funzione di questi. Quanto tali paesi siano pronti e il grado di impegno che hanno posto nel prepararsi ad aderire alla NATO costituiscono certamente i più importanti criteri per le decisioni riguardanti i futuri membri. Per il resto, costituiranno anche degli importanti criteri di valutazione il grado in cui questi paesi hanno in modo irreversibile creato delle istituzioni democratiche e le loro prospettive di stabilità democratica. ■

© US State Department



James Dobbins (a sin.) è stato nominato Segretario aggiunto per gli affari europei degli Stati Uniti nel gennaio 2001, incarico che aveva ricoperto ad interim dal maggio 2000. Diplomatico (58 anni), per oltre vent'anni si è occupato degli affari europei nel corso di una più che trentennale carriera presso il Dipartimento di stato.

Prima di diventare Segretario aggiunto per gli affari europei, tra il febbraio 1999 e il maggio 2000, l'Ambasciatore Dobbins ha ricoperto l'incarico di Consigliere speciale per il Kosovo e la Bosnia Erzegovina del Presidente e del Segretario di stato. In tale funzione, ha avuto la responsabilità di gestire la crisi dei Balcani per tutta la durata della campagna aerea della NATO in Kosovo.

Nella sua carriera, l'Ambasciatore Dobbins è stato alto dirigente del Dipartimento di stato per le operazioni di pace ad Haiti, coordinando gli aspetti civili e diplomatici dell'intervento (1994-'96), e in Somalia, ove ha sovrinteso al disimpegno delle forze americane nel 1993-'94. Tra il 1996 e il 1999 l'Ambasciatore Dobbins è stato Consigliere speciale del Presidente e alto dirigente per l'America latina presso il Consiglio nazionale per la sicurezza.

Oltre a queste cariche ufficiali, l'Ambasciatore Dobbins è stato nominato *senior fellow* nella Rand Corporation (1993) e nel Council on Foreign Relations (1995-'96). Prima di entrare al Dipartimento di

stato, l'Ambasciatore Dobbins ha prestato servizio per tre anni quale ufficiale della Marina militare statunitense, inclusi due turni di servizio sul teatro vietnamita.

Si riparte

Christoph Bertram valuta le preoccupazioni e le aspettative europee mentre la Casa Bianca cambia inquilino.



© Reuters

Ritorno al futuro: il Presidente Bush ha scelto dei collaboratori in politica estera che sono per la maggior parte gli stessi che lasciarono l'incarico con suo padre otto anni fa.

Ogniqualvolta un nuovo volto entra alla Casa Bianca, i governi europei trattengono il respiro. Il massiccio ricambio delle alte cariche che accompagna ogni cambiamento presidenziale significa che inevitabilmente nei prossimi mesi molti nella nuova amministrazione staranno cercando di ambientarsi. Inoltre, mentre ogni candidato alla presidenza degli Stati Uniti promette di superare l'attuale presidente nel "rafforzare i rapporti con i nostri Alleati", gli Europei hanno imparato ad essere cauti. Non hanno mai avuto motivo di dubitare della buona volontà di un nuovo presidente, ma qualche volta non si sono sentiti tranquilli per le doti di alcuni componenti della nuova compagine o hanno provato qualche diffidenza per

Christoph Bertram è direttore della Stiftung Wissenschaft und Politik con sede a Berlino. È coautore, insieme con Gilles Andréani e Charles Grant, di Europe's Military Revolution, (Centre for European Reform, 2001).

l'urgenza, all'apparenza irrimediabile, di rivedere le politiche della precedente amministrazione e sviluppare nuove idee.

Questa volta, comunque, le cose sono differenti. Il Presidente George W. Bush ha scelto dei collaboratori in politica estera che sono per la maggior parte gli stessi che lasciarono l'incarico con suo padre otto anni fa. Quell'amministrazione fu molto apprezzata per l'abilità mostrata nel gestire la riunificazione tedesca, la fine dell'Unione Sovietica, e le conseguenze dell'invasione irachena del Kuwait. Ma il conoscere bene questo gruppo di persone non è stato sufficiente a rassicurare gli ambienti della politica estera europea. Non è la competenza della nuova amministrazione a causare preoccupazione, ma la sua nuova agenda. Molti Europei temono di dover affrontare delle scomode scelte su delle questioni euro-atlantiche, come la difesa antimissile e l'allargamento della NATO, come pure su questioni più lontane, sulle quali gli Stati Uniti stanno adottando una posizione più dura, come la politica verso l'Iraq e la Cina, sulla Russia e sul surriscaldamento della Terra.

Tali timori sono largamente ingiustificati quando si tratta delle più tradizionali questioni dell'Alleanza. Queste, a prima vista, appaiono foriere di divisioni, ma dovrebbero risultare perfettamente gestibili. I problemi reali si situano al di fuori dell'agenda della NATO. Sulle questioni di sicurezza di più vasta portata non esiste alcun coordinamento tra Stati Uniti e Alleati europei e vi è un effettivo rischio che la differenza nelle percezioni politiche transatlantiche, che si è manifestata negli scorsi anni, si amplifichi.

Per ciò che concerne la tradizionale agenda di sicurezza, fino ad oggi sono stati i progetti USA per una Difesa nazionale antimissile (NMD), che il nuovo presidente considera una priorità, a generare le maggiori controversie. Ora, la questione si sta già sgonfiando, man mano che i governi europei si rendono conto di non poter influire granché sulla decisione di Washington di procedere. Molti Alleati si erano opposti alla NMD perché preoccupati della reazione russa. Ma ora, col Presidente russo Vladimir Putin che lascia intravedere un possibile accordo, che assocerebbe drastici tagli delle forze offensive strategiche in Russia e negli Stati Uniti con un adeguamento del Trattato ABM, gli Europei cominciano a riconoscere che la NMD potrebbe in realtà offrire nuove opportunità di riduzioni delle armi strategiche. Stanno diventando consapevoli, come lo sono i Russi, che la proliferazione dei missili balistici un giorno costituirà una minaccia reale per la loro sicurezza. Se viene armonizzata l'introduzione della NMD con un formale regime di limitazioni e si accompagna a significative riduzioni degli arsenali militari, i motivi per opporvisi scompaiono. Anche un'attiva partecipazione ad un sistema che copre l'intera Alleanza diviene un'attraente, anche se lontana, prospettiva.

Ovviamente non siamo ancora a questo punto. Occorre che abbiano luogo dei concreti negoziati con la Russia sull'adattamento del Trattato ABM e le proposte di importanti riduzioni delle testate nucleari sono solo delle ipotesi. Ma ora, almeno, vi è un obiettivo che gli Europei possono condividere. Il progetto NMD, che deve ancora dimostrare di essere attuabile, non necessariamente deve dividere l'Alleanza finché non si perviene a una decisione di abbandonare il Trattato ABM.

Negli Stati Uniti, molti sostenitori della NMD si chiedono perché i loro Alleati europei attribuiscono tanta importanza a un trattato, che considerano come un anacronismo del tempo in cui ancora esisteva l'Unione Sovietica e le limitazioni sulle difese missilistiche sembravano un elemento fondamentale per la trasparenza della dissuasione nucleare tra le superpotenze. Gli Europei ammettono senza difficoltà che il mondo è cambiato, ma di essere convinti che le regole del confronto nucleare non hanno perduto la loro importanza nel nuovo contesto di sicurezza. Da un punto di vista formale, il Trattato ABM può essere un accordo bilaterale tra Russia e Stati Uniti, ma esso regola il conteggio delle esistenti e future potenze nucleari e offre una misura di prevedibilità nel confronto nucleare internazionale. Gli Europei, dunque, non opporrebbero obiezioni anche a importanti revisioni del trattato, ma sarebbero assai preoccupati della sua fine. Gli Stati Uniti dovrebbero prendere sul serio queste preoccupazioni, e possono ben farlo. Dato il lungo lasso di tempo richiesto per realizzare un sistema

NMD, non c'è fretta di abbandonare il trattato. Dal momento che il governo russo sembra propenso a prenderne in esame una revisione, le aspettative europee potrebbero essere soddisfatte senza intralciare i progetti statunitensi.

La seconda fase di allargamento della NATO è un'altra potenziale causa di tensione transatlantica. Una decisione su quali paesi candidati, eventualmente, invitare ad aderire all'Alleanza è attesa nel prossimo vertice della NATO, a Praga nel 2002 e pochi governi europei sollecitano tale argomento. Comunque, si rendono conto che il semplice posporre la decisione non è una alternativa, dati gli impegni presi al vertice di Washington del 1999. L'ampliamento è nell'agenda della NATO perché tutti i membri l'hanno voluto, non solo gli Stati Uniti.

Benché nessuna chiara linea di condotta sia finora emersa, i contorni del dibattito si fanno via via più netti. Ma i leader alleati non possono attendere Praga per decidersi. Ciò perché le repubbliche baltiche saranno inevitabilmente in agenda, che siano o meno invitate ad aderire all'Alleanza nella prossima tornata, a causa delle proteste della Russia per la quale tale adesione costituirebbe una inaccettabile sfida alla propria sicurezza. La decisione di includerle o meno dal prossimo turno di adesione dovrebbe pertanto essere comunicato alla Russia e alle repubbliche baltiche con notevole anticipo rispetto al vertice di Praga e non piovere loro addosso all'ultimo minuto. Se le repubbliche baltiche saranno ammesse, la Russia dovrà essere rassicurata sull'assenza di ogni intento ostile. Se le repubbliche baltiche saranno lasciate in attesa, necessiteranno di chiare rassicurazioni che ciò non indebolirà i loro attuali, sia pur indiretti, legami di sicurezza con l'Occidente. Non resta dunque molto tempo per preparare il consenso richiesto all'interno dell'Alleanza, per generare il necessario sostegno interno negli Stati Uniti, in modo particolare nel Senato, e per sviluppare una comune strategia per attuare la decisione.

Un'altra potenziale fonte di malessere transatlantico è l'intenzione dell'Unione Europea di creare una forza di reazione rapida entro il 2003. Già prudente sotto l'amministrazione Clinton, è probabile che il sostegno americano sia ancora meno entusiastico sotto la nuova amministrazione. Gli Stati Uniti continuano a vedere la NATO come lo strumento centrale della loro politica europea e non vogliono vedere l'organizzazione indebolita da un separato progetto di difesa europea. Ciononostante, nelle poche settimane dal suo insediamento la nuova amministrazione riprendeva le cose approssimativamente da dove la precedente le aveva lasciate: nessun eccessivo entusiasmo per l'iniziativa europea ma neppure alcun ostruzionismo. Il solo ammonimento è che qualsiasi nuova struttura di coordinamento europea venisse creata, dovrebbe rimanere ancorata alla NATO.

Le ragioni dell'atteggiamento relativamente moderato dell'amministrazione Bush sono le stesse che hanno ispirato il suo predecessore. Se gli Alleati europei rafforzano il loro sforzo militare, sia pure sotto una bandiera europea, ciò sarà utile all'Alleanza nel suo complesso. Inoltre, dato che nel prevedibile futuro, gli Europei continueranno a dipendere dai mezzi americani per ogni importante operazione, gli Stati Uniti conserveranno un efficace veto. I vantaggi superano abbondantemente i rischi. La dichiarata posizione del Presidente Bush è

ora di dare ai governi europei l'opportunità di mantenere l'impegno preso.

Per ironia, il rischio concreto per le relazioni transatlantiche può essere, piuttosto che il loro successo, il fallimento degli Europei nel raggiungere l'obiettivo che si sono prefissato. Il progetto non sarà giudicato per le istituzioni che crea, ma per l'ulteriore efficacia che apporta in campo militare. Mentre i nuovi organismi europei che si occupano di sicurezza sono stati costituiti in modo notevolmente rapido, l'obiettivo di una credibile capacità militare autonoma rimane evanescente.

Nessuno si aspetta miracoli per il 2003. Ma per essere credibile, l'impresa europea richiede almeno un tangibile incremento, accompagnato dai necessari finanziamenti, delle capacità di intervento delle forze. Negli impegni presi per la futura forza di reazione rapida, i paesi europei hanno fatto largamente ricorso all'esistente complesso di forze. Devono ancora aumentare il numero di soldati operativi e dedicare concreti finanziamenti al miglioramento della mobilità delle loro forze. Se non faranno ciò nei prossimi due anni, la loro credibilità negli Stati Uniti e in Europa sicuramente ne soffrirà gravemente. Il fallimento nel raggiungere gli obiettivi, dopo tutte le promesse fatte nei comunicati della NATO e della UE, potrebbe condurre a un maggiore malessere transatlantico come pure a recriminazioni tra paesi europei. Gli Stati Uniti possono consentirsi di adottare un atteggiamento attendista. Gli Europei no.

Se gli Europei conseguono dei risultati tangibili entro il 2003, il loro successo accrescerà le opzioni militari dell'Occidente in generale. I governi europei potranno allora sentirsi incoraggiati a procedere nel fondere le loro politiche e le loro risorse militari e l'apprensione americana per una NATO che sia meno USA-centrica potrà allora aumentare leggermente. Ma, in ogni caso, la sfida di adattare l'Alleanza a tempi e circostanze mutevoli va affrontata. In verità, un maggiore contributo europeo alla gestione delle crisi in Europa consentirebbe di fronteggiarle più efficacemente. Ma queste sono questioni che non necessitano di essere affrontate nel primo mandato del Presidente Bush.

Se, in questo modo, le attuali strutture della NATO si dimostreranno, ancora una volta, capaci di fronteggiare e di disinnescare ogni questione euro-atlantica all'orizzonte potenzialmente dirimpetto, ciò non è altrettanto vero per le questioni di sicurezza al di fuori dell'area geografica della NATO. Due esempi, quelli dell'Iraq e della Cina, possono dare un'idea del problema generale.

Sull'Iraq, la frustrazione è comune. Né le sanzioni, né le zone interdette ai voli hanno avuto successo nel costringere Baghdad a rinunciare ai suoi piani di riarmo o a riammettere gli ispettori dell'ONU. Intanto, il sostegno a Saddam Hussein cresce nel mondo arabo in seguito all'insuccesso del processo di pace in Medio Oriente, indebolendo l'influenza occidentale in questa regione produttrice di petrolio. Né gli Stati Uniti né gli Alleati europei hanno una soluzione per il problema. Comunque, per naturale inclinazione procedono in direzioni assai diverse. Gli Europei preferiscono una "soluzione politica"

senza essere in grado di fornirla. La nuova amministrazione americana propende per una più dura azione militare. È difficile vedere come si possa superare questa divergenza.

Sebbene accolti favorevolmente, i tentativi di utilizzare delle "sanzioni intelligenti", che colpirebbero piuttosto il regime che il popolo iracheno, è improbabile che producano rapidamente dei tangibili risultati. Occorrerà, dunque, seguire altre vie. Qui è probabile che le basilari preferenze tra Europei e Americani causino frizioni, con gli Stati Uniti ad addossare l'eventuale fallimento dell'azione militare alla mancanza di sostegno europeo, e gli Europei, in risposta, a biasimare l'unilateralismo americano che vanifica il loro approccio politico.

La Cina costituisce un altro caso. Qui, le differenze tra le due sponde dell'Atlantico sono meno evidenti, in gran parte perché gli Europei non hanno una concreta politica cinese, salvo il perseguimento di interessi commerciali e un generale desiderio di non isolare la Cina. Gli Stati Uniti, al contrario, sono uno dei pilastri della stabilità in Asia e le loro relazioni con la Cina riguardano la regione nel suo complesso. L'evidente irrigidimento dell'atteggiamento americano nei confronti della Cina sotto l'amministrazione Bush potrebbe aver ampie ripercussioni. L'Europa potrebbe vedersi un altro esempio dell'unilateralismo americano, doppiamente infastidita perché ciò mette in risalto l'assenza di una reale strategia europea.

Settori di potenziale disaccordo transatlantico nelle questioni tradizionali dell'Alleanza, quali la difesa antimissile, l'ampliamento e l'integrazione europea nel campo della difesa, sembrano essere in via di soluzione. Insieme con i propri alleati europei, l'amministrazione Bush li gestirà non meno efficacemente delle precedenti amministrazioni. Comunque, Iraq e Cina sottolineano il fatto che per l'Occidente la sicurezza è divenuta un affare assai più vasto di quello di cui si occupano le esistenti strutture dell'Alleanza, come pure il fatto che, in caso di crisi, sia auspicabile una politica e un coordinamento più stretti tra gli Stati Uniti e i suoi alleati europei al di fuori dell'area geografica della NATO. Su questo gli Stati Uniti hanno poca consuetudine a consultare l'Europa sulle loro politiche, e forse sono poco inclini a farlo. Ma un'Unione Europea sempre più fiduciosa, che attraverso il proprio processo di ampliamento si sta avvicinando alle regioni di crisi più lontane, svilupperà gradualmente un senso delle proprie responsabilità riguardanti l'ordine internazionale. E realizzare tale ordine dipenderà largamente dalla collaborazione tra i due grandi insiemi di potenza occidentali.

L'amministrazione Clinton sembrava istintivamente propensa a considerare una evoluzione del rapporto con l'Europa secondo queste linee anche se è lungi dall'esser chiaro come si potesse organizzare una tale cooperazione. L'amministrazione Bush e i suoi sostenitori nel Congresso non hanno manifestato una simile inclinazione e non sembrano pronti né desiderosi di farlo. È piuttosto su queste più vaste questioni a livello mondiale che sui familiari temi dell'Alleanza che il rapporto tra Europei e Stati Uniti conoscerà la sua più grande sfida. ■

**Per l'Occidente
la sicurezza è divenuta
un affare più vasto
di quello di cui
si occupano le esistenti
strutture dell'Alleanza**

Dibattito

Sta cambiando la natura fondamentale delle relazioni transatlantiche nel campo della sicurezza?

Sì:

*François Heisbourg
è Direttore
del Centro per la
politica di sicurezza
di Ginevra.*



No:

*Rob de Wijk è professore
di relazioni internazionali
all'Università di Leida,
alla Reale Accademia militare
e all'Istituto Clingendael.*



Caro Rob,

dato il successo con cui la NATO ha mostrato la propria competenza e la propria validità di fronte alle sfide del periodo successivo alla Guerra fredda in Europa, si può essere tentati di trarre la conclusione che nei prossimi anni l'Alleanza Atlantica necessiti soltanto di adattamenti marginali. Dopotutto, ha superato con successo la prova della guerra e della pace nei Balcani. Fosse così semplice! La NATO dovrà subire una maggiore trasformazione, se dovrà continuare a garantire l'alleanza strategica tra i propri membri nordamericani e quelli europei. La prima e più ovvia ragione per prospettare una tale idea, è il sorgere improvviso e concreto di una politica di sicurezza e di difesa europea (ESDP) nel quadro dell'Unione Europea. Dal punto di vista della NATO, ciò è qualcosa di rivoluzionario. È vero che la ESDP è sorta non da ultimo perché il Regno Unito decise nel 1998 che questa sarebbe stata una buona idea, e Londra non si propone certo di indebolire la NATO. Inoltre, la ESDP può costituire

un elemento di radicale cambiamento se verranno conseguiti gli obiettivi istituzionali e materiali dell'Unione Europea, perché ciò implica che l'Alleanza Atlantica diverrà una organizzazione a due pilastri, insieme alla UE dotata di una personalità politica e militare collettiva. Una tale prospettiva non dovrebbe, di per sé, costituire un problema metafisico per la NATO in generale e per gli Stati Uniti in particolare. Dopotutto, ciò rappresenterebbe la tardiva realizzazione dell'idea del Presidente John F. Kennedy, formulata nel 1962, di una NATO a due pilastri. Resta il fatto, comunque, che questo sarà uno sviluppo traumatico, dato che la NATO non ha mai funzionato su tale base.

L'altra fonte di potenziale sconvolgimento deriva dalle scelte degli Stati Uniti. La Difesa nazionale antimissile (NMD) viene subito in mente. Ma questa non è, a mio avviso, il principale aspetto della sfida degli Stati Uniti alla "vecchia" NATO, anche se è la più visibile e politicamente la più gravida di conseguenze. La NATO sarà toccata ancor più da significativi e inevitabili

cambiamenti nella dottrina e nella struttura delle forze americane derivanti da considerazioni strategiche e di bilancio. I governi europei, cui vengono costantemente ricordate le insufficienze nella loro spesa per la difesa dai loro amici americani o dagli analisti europei come noi, ora dovranno accettare le conseguenze delle riduzioni di bilancio negli USA. Non solo le spese degli Stati Uniti per la difesa, per la prima volta dalla creazione della NATO, sono scese sotto il 3% del PNL nell'esercizio fiscale in corso ma, cosa più importante, nel prossimo decennio i responsabili militari statunitensi si confronteranno con l'obsolescenza in blocco dei principali sistemi d'arma acquisiti durante l'era Reagan. La sostituzione di tali sistemi sulla base di una continuità nella dottrina e nella struttura delle forze americane implicherebbe un incremento annuale della spesa per la difesa di circa 50 miliardi di dollari. Ciò è improbabile che avvenga, soprattutto nel contesto di massicce riduzioni fiscali. La dottrina e la struttura delle forze dovranno mutare. Il fatto che a Andy

La ESDP può condurre ad un cambiamento radicale in quanto implica che l'Alleanza Atlantica diventi un'organizzazione a due pilastri

FRANÇOIS HEISBOURG

Marshall, il cui nome è associato alla Rivoluzione negli affari militari, sia stato affidato un riesame della politica, è foriero di profondi cambiamenti.

A livello strategico, le spinte verso il cambiamento non sono meno forti. I più seri rischi di confronti militari veramente importanti che coinvolgano gli interessi americani e i loro partner sono principalmente in Asia, dal Medio Oriente e dal Golfo sino a Taiwan e alla Corea. Ora che in Serbia l'ex Presidente jugoslavo Slobodan Milosevic è uscito di scena, gli Stati Uniti possono giudicare ragionevole mettere fine alla approssimativa parità che oggi esiste tra le forze americane di stanza in Europa e quelle impegnate in Asia, concentrandosi su quest'ultima area.

Le esigenze di bilancio e le realtà strategiche ridurranno il livello assoluto e relativo della presenza militare americana in Europa. Inoltre, tale presenza può anche mutare natura, se, per effetto della Rivoluzione negli affari militari, gli Stati Uniti pervenissero alla conclusione che i tradizionali elementi su cui fa perno la struttura delle loro forze (le divisioni per l'esercito americano, i gruppi di portaerei per la marina americana, gli stormi per l'aeronautica americana) andassero sostituiti con qualcosa di diverso. In tale contesto, la difesa missilistica agirà da acceleratore, dando maggiore importanza all'abbandono degli elementi centrali della struttura delle forze americane del secondo dopoguerra e puntando su limitate spese per la difesa. La

versione di difesa antimissile dell'amministrazione Clinton si stimava sarebbe costato 60 miliardi di dollari su un periodo di cinque anni, in altre parole nettamente più degli incrementi di spesa previsti per la difesa.

La ESDP, da una parte, e la trasformazione guidata dagli USA, dall'altra, possono ben dimostrarsi compatibili. Ma, in qualunque caso, si tratta di forze profondamente perturbatrici rispetto ai primi cinquant'anni di storia della NATO. Per certi versi, è ora che l'eredità dottrinale e organizzativa della Guerra fredda cominci finalmente a scomparire.

Tuo François

Caro François,

hai previsto che la NATO dovrà subire una importante trasformazione a causa dei rapidi progressi compiuti nella ESDP e delle scelte politiche americane. Convengo con la maggior parte delle tue analisi, ma non condivido le tue conclusioni. La "vecchia" NATO, alla quale ti riferivi, non esiste più per le seguenti ragioni.

Primo, la NATO ha già subito un'importante trasformazione. Dopo la Guerra fredda, la NATO si è trasformata da un'alleanza di difesa collettiva e di consultazione transatlantica in una organizzazione maggiormente centrata sulla cooperazione per la difesa e sulla sicurezza in cooperazione. In questo modo, la NATO ha avviato delle nuove iniziative quali il Consiglio di cooperazione nord atlantico, che ha preceduto l'attuale Consiglio di partenariato euroatlantico, il Consiglio congiunto permanente NATO-Russia, il Dialogo NATO-Ucraina e il Partenariato per la Pace. L'Alleanza ha anche accolto dei nuovi membri. In numerosi comunicati, i leader della NATO hanno affermato che la sicurezza in cooperazione richiede una stretta cooperazione con i Partner quale condizione indispensabile per una Europa pacifica, stabile e indivisa.

Secondo, la NATO ha intrapreso nuove missioni. La rivoluzione del

1989 in Europa, la Guerra del Golfo e le guerre che hanno caratterizzato la dissoluzione della Jugoslavia hanno aperto la via all'attuazione di missioni a sostegno della pace e di operazioni in risposta a delle crisi al di fuori dell'area della NATO. Inoltre, questa nuova vocazione ha assunto una ulteriore dimensione allorché i Partner sono stati invitati a contribuire alle coalizioni multinazionali guidate dalla NATO, come SFOR e KFOR. Il Processo di pianificazione e di revisione cerca di armonizzare la pianificazione della difesa dei paesi membri della NATO e dei paesi partner allo scopo di accrescere la loro interoperabilità per delle operazioni congiunte.

Terzo, la NATO ha già accolto l'idea di un pilastro europeo. Nel Concetto strategico dell'Alleanza del 1991, che rappresenta la strategia politica della NATO, si è stabilito che all'interno della NATO sarebbe stata sviluppata "una identità di sicurezza europea". Il vertice della NATO del 1994 ha approvato i concetti di "forze separabili ma non separate" e di Gruppi operativi congiunti multinazionali (CJTF) che potrebbero essere resi disponibili, oltre che per la difesa collettiva, per le operazioni a guida europea. A Berlino, nel 1996, i Ministri degli esteri della NATO hanno deciso di creare una Identità di sicurezza e di difesa europea (ESDI). Nel loro incontro a St Malo, nel 1998, il Presidente francese Jacques Chirac e il Primo Ministro inglese Tony Blair hanno preso l'iniziativa di creare una capacità di autonoma azione europea, che ha portato, a Helsinki, all'Obiettivo globale dell'Unione Europea, di creare cioè entro il 2003 una forza di rapido intervento forte di 60.000 uomini. Al vertice di Washington del 1999, i leader dell'Alleanza hanno adottato le necessarie disposizioni per consentire l'accesso della UE ai mezzi e alle capacità collettivi della NATO per delle operazioni in risposta a delle crisi in cui l'Alleanza in quanto tale non fosse impegnata militarmente. Inoltre, va ricordato che gli Stati Uniti hanno aderito

to pienamente a queste disposizioni. In altre parole, la NATO ha ottenuto il consenso sull'ESDI e sul proprio ruolo nello sviluppo della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), dell'Unione Europea, ivi inclusa la ESDP.

Condivido le tue osservazioni sui possibili sconvolgimenti derivanti dalle scelte politiche americane. La difesa antimissile potrebbe creare dei dissensi all'interno della NATO. Inoltre, gli Stati Uniti porranno senza ombra di dubbio maggiore enfasi sulla difesa dei loro interessi in Asia centrale, in particolare nel bacino del Mar Caspio, ricco di petrolio. Infatti gli Stati Uniti dovranno investire in forze armate idonee al rischieramento. Ma passare dalle costose unità meccanizzate e dalle piattaforme (aerei e navi), che erano particolarmente importanti durante il periodo della Guerra fredda, a delle unità più piccole e flessibili con notevole potenza di fuoco e maggiore mobilità per la proiezione di potenza all'estero potrebbe anche consentire delle economie. Mi aspetto che Andy Marshall avanzi nuove idee in questo campo. Qualunque cosa avvenga, sono ottimista sulla capacità del Presidente Bush di convincere il Congresso ad aumentare il bilancio se Marshall presentasse una nuova visione strategica.

La principale fonte di sconvolgimento è un'altra. Sino al 1998, il multilateralismo costituiva una caratteristica dominante della politica estera americana. Gli Stati Uniti hanno assunto delle iniziative per rafforzare la sicurezza in cooperazione in Europa e per creare un sistema di istituzioni complementari e che si rafforzano reciprocamente. Per varie ragioni, nel 1998 la politica estera americana ha posto meno interesse sul rafforzamento della sicurezza in cooperazione. Invece, più enfasi è stata posta nell'incoraggiare gli interessi nazionali. Ciò ha portato ad un più selettivo coinvolgimento nel resto del mondo. Gli interventi del 1998 in Sudan, Afghanistan e Iraq, la NMD e il rifiuto del Senato di ratificare il Trattato per la totale messa al bando degli esperimenti nucleari sot-

tolineano questo cambiamento nella politica estera americana. Inoltre, la campagna aerea della NATO in Kosovo ha reso evidente il grado di dipendenza europea dagli Stati Uniti per operazioni militari su larga scala. In questo modo, il cambiamento prodottosi nella politica estera americana e il divario tecnologico hanno indotto gli europei a temere la separazione della sicurezza americana da quella europea e hanno contribuito a stimolare la PESC e la ESDP.

In sintesi, la "vecchia" NATO non esiste più, vi è consenso sulla via da seguire, incluso lo sviluppo di una identità di difesa europea, e la possibile fonte di sconvolgimento è la percezione che gli USA hanno avviato una politica di impegno selettivo che potrebbe condurre alla separazione della sicurezza americana da quella europea. La vera questione dunque è come tenere gli Stati Uniti pienamente coinvolti per garantire che la NATO conservi la propria importanza in futuro.

Tuo Rob

Caro Rob,

condivido l'accento da te posto sulla capacità della NATO di adattarsi alle nuove circostanze. Comunque, vi è un aspetto in questi cambiamenti che richiama alla memoria la frase contenuta ne *Il Gattopardo* di Giuseppe Tomasi di Lampedusa, "ogni cosa deve cambiare perché nulla cambi". Le sfide cui mi riferisco costringeranno l'Alleanza non semplicemente ad adattarsi, ma a trasformarsi in una organizzazione a due pilastri, nei fatti e non solo a parole. L'ESDI difficilmente potrebbe diventare realtà fintanto che non vi sarà una politica di portata europea a sostenerla, e l'assenza di una tale politica non è imputabile alla NATO. Ora che l'ESDP sta diventando una realtà, gli alleati della NATO si trovano a dover adempiere agli impegni presi nel vertice di Washington del 1999 di consentire cioè l'accesso dell'Unione Europea ai mezzi e alle capacità collettivi della NATO. Come ben sai, almeno un im-

portante paese membro, la Turchia, non ha manifestato entusiasmo. La NATO ha accettato l'idea del pilastro UE, ma quando si tratta di accettare la realtà piuttosto che il concetto astratto, le cose diventano meno semplici.

La politica degli USA è la prima variabile per determinare se la NATO ha la capacità di passare da una struttura a un solo pilastro ad una a due. Ovviamente, se, come ritieni, gli Stati Uniti si indirizzeranno principalmente verso l'unilateralismo, allora le prospettive per una NATO a due pilastri saranno davvero basse. Dopotutto, Washington non ha gradito molto le restrizioni imposte dalla natura multilaterale della NATO durante la campagna aerea in Kosovo. La "guerra nella guerra" tra la catena di comando della NATO e quella degli Stati Uniti ne è stata la dimostrazione. Se a qualcuno negli Stati Uniti appare gravosa una NATO ad un pilastro, allora non sembrerebbero esservi molte speranze per una Alleanza a due pilastri, con una componente europea, di godere del sostegno di Washington.

Comunque, il radicale cambiamento nel settore militare degli Stati Uniti apre delle prospettive per un nuovo *modus operandi* nella NATO tra Stati Uniti ed Europa. Washington vorrà concentrarsi maggiormente sull'Asia – dove sono ubicati i più seri rischi militari e i maggiori paesi con valore strategico – e ridurre la propria struttura delle forze con base all'estero per ragioni finanziarie e connesse alla RMA. La difesa antimissile agirà inoltre da acceleratore di questi profondi cambiamenti nella dottrina e nella struttura delle forze americane, dato che gli incrementi del bilancio della difesa sa-

Gli Americani non devono temere per la velocità del processo che conduce alla ESDP

ROB DE WIJK

Per l'Unione Europea è giunto il momento di avviare un riesame della propria strategia

FRANÇOIS HEISBOURG

ranno verosimilmente attribuiti a questo settore. In ragione di queste limitazioni di bilancio e dei cambiamenti strategici, Washington avrà motivo per esercitare pressioni perché vi sia una maggiore ESDP, e non il contrario.

Può darsi che sia troppo ottimista. Può darsi che l'amministrazione Bush si contraddistinguerà per una rottura unilateralistica dell'impegno militare e strategico americano sulla scena internazionale, e quelle sarebbero davvero cattive notizie per la NATO. Ma i responsabili prescelti nella nuova amministrazione per la sicurezza e la difesa non sembrano andare in questa direzione.

Tuo François

Caro François,

hai giustamente detto che quando si tratta di accettare la realtà piuttosto che il concetto astratto, le cose diventano meno semplici. Anch'io penso che è probabile che gli Stati Uniti accordino maggiore importanza ai propri interessi di sicurezza al di fuori dell'Europa. Questo cambiamento, in effetti, richiederebbe che Washington esercitasse maggiori pressioni perché vi sia più ESDP e non il contrario.

Ho detto che l'accelerazione della PESC come pure della ESDP era stata causata, tra le altre cose, dai timori europei che i cambiamenti nella politica estera americana e il divario tecnologico avrebbero portato ad una separazione della sicurezza europea da quella americana. L'ulteriore sviluppo della ESDP, comunque, non dipende più dalle scelte strategiche americane. Il motivo è il processo avviato a St Malo nel 1998. La dichiarazione di St Malo ha

completato il dibattito sulle questioni istituzionali con le decisioni sulle capacità. Dopo St Malo, numerose misure essenziali sono state prese per adattare le strutture dell'Alleanza alla nuova ESDI. Durante il Consiglio europeo di Colonia del 1999, si è deciso di istituire un Comitato permanente per gli affari politici e di sicurezza della UE, un Comitato militare della UE e uno stato maggiore della UE. Non si può facilmente sottovalutare l'importanza di queste decisioni.

L'istituzione di nuove strutture permanenti politico-militari a Bruxelles condurrà alla creazione di un nuovo apparato burocratico. Difatti, lo stato maggiore dell'Unione Europea già conta più di 130 unità. Questo apparato inevitabilmente svilupperà delle politiche, che, a loro volta, genereranno una propria dinamica. In altre parole, l'istituzione di nuove strutture permanenti della UE, insieme con l'elencazione delle forze per delle operazioni a guida UE, stabilita durante la Conferenza sull'impegno delle capacità dello scorso anno a Bruxelles, ha creato una dinamica indipendente dalle politiche americane, con potenziali conseguenze di vasta portata per le relazioni transatlantiche.

È a causa di ciò che il Regno Unito è divenuto il personaggio più importante. Mentre la Francia è sempre favorevole ad accelerare il processo di attuazione della ESDP, il Primo Ministro Blair esita a causa delle possibili conseguenze per le relazioni transatlantiche. Ciò avvalorava la mia precedente osservazione che la sfida reale consiste ora nel tenere gli Stati Uniti pienamente coinvolti, per far sì che la NATO conservi tutta la propria importanza. Come primo passo, gli stati membri della UE dovrebbero concordare un concetto strategico, che definisca gli interessi comuni degli stati membri, dove possono essere a rischio e come possono essere protetti. Ciò servirebbe da base per la pianificazione della difesa e per quella operativa.

Ciò mi conduce alla questione della

leadership. Probabilmente, il più grande ostacolo allo sviluppo e al dispiegamento di una capacità europea autonoma è l'assenza di un chiaro leader. La leadership è una condizione indispensabile tanto per la pianificazione di una difesa efficace che per quella operativa. Sinora, i principali attori – Francia, Germania e Regno Unito – giocano tutti con differenti regole. In teoria, Javier Solana, l'Alto Rappresentante per la politica estera dell'Unione Europea, dovrebbe guidare la ESDP. Ma ciò è improbabile finché l'Unione Europea perseguirà politiche intergovernative relative alla sicurezza e alla difesa. Se gli Europei gestiranno male questo processo, potrebbe derivarne una NATO a due pilastri, composta da un foro politico per la consultazione transatlantica, con la tanto lodata struttura militare integrata divisa tra Nordamericani e Unione Europea. Non è questa la NATO che mi auguro. Da una parte, sono favorevole a tenere così com'è la struttura militare integrata, in modo da evitare un inutile duplicato. Dall'altra, credo che dovremmo rendere l'esistente più flessibile, così da rendere possibile, come "forze separabili ma non separate", l'utilizzo dei CJTF a guida UE e quello dei mezzi collettivi della NATO. Perciò, gli Americani, e, ovviamente, i Turchi non devono temere per la velocità del processo che conduce alla ESDP.

Tuo Rob

Caro Rob,

anche se la ESDP ha natura intergovernativa, segue fedelmente il metodo di integrazione europea "Jean Monnet": per prima cosa si stabilisce una *solidarité de fait* – le nuove istituzioni di sicurezza e di difesa e la forza che costituisce l'obiettivo globale – e poi, ma solo poi, si affronta la questione del suo scopo, cioè la *finalité strategique* quale che essa sia. Ora è giunto il tempo per l'Unione Europea – forse sotto la prossima presidenza belga – di avviare un riesame della strategia. Ciò è

fondamentale non solo nell'interesse della ESDP in sé, ma per il rapporto transatlantico. Sia l'Unione Europea che gli Stati Uniti dovranno decidere collettivamente se desiderano dare importanza alla divisione dei compiti – “gli Europei si occupano dell'Europa, gli Stati Uniti si occupano del mondo” – o accentuare la condivisione dei rischi dentro e fuori dell'area NATO. Preferirei chiaramente quest'ultima, ma non vi è ancora un deciso consenso su tale punto di vista né negli Stati Uniti né nell'Unione Europea.

Poi vi è il problema esistenziale della leadership nell'Unione Europea. La NATO ha operato come un unico pilastro, con gli Stati Uniti che sono più di un *primus inter pares*. Questo modello non è ovviamente valido per l'Unione Europea, nella quale nessun membro da solo può coerentemente sopportare il peso della leadership. Le nuove istituzioni della ESDP assomigliano alle istituzioni della NATO, ma non possono funzionare come queste ultime. Di conseguenza, la capacità della ESDP di funzionare efficacemente come secondo pilastro della NATO dipenderà dal riesame istituzionale, e forse anche costituzionale, dell'Unione Europea che è previsto per il 2004, in un momento in cui né Francia, né Germania, né Regno Unito si troveranno di fronte alla pressione di imminenti elezioni generali.

Nel frattempo, è rassicurante vedere che la NATO e l'Unione Europea stanno al momento imparando ad operare insieme in modo sinergico di fronte alla straordinariamente complessa situazione nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*. Questo sviluppo dà qualche speranza che si possa pervenire col tempo ad un modello a due pilastri.

Tuo François

Caro François,

sono felice di apprendere che sei favorevole ad un concetto strategico per l'Unione Europea. Anch'io credo che non abbiamo bisogno di una divisione dei compiti tra Europei e Americani.

Ciò di cui necessitiamo è un concetto strategico che assume gli interessi collettivi come punto di partenza. La prosperità dei paesi membri della UE dipende da uno stabile e sicuro contesto globale, che può essere minacciato da eventi in Asia o in Africa. Di conseguenza, l'Unione Europea non ha altra scelta che svolgere un ruolo attivo negli affari mondiali allo scopo di difendere i propri interessi e rafforzare il rispetto dell'ordine internazionale. Un concetto strategico dovrebbe dunque definire la collocazione dell'Unione Europea nella ripartizione del potere globale. Se l'Unione Europea proseguirà senza una chiara direzione, la sua influenza probabilmente si ridurrà e un vuoto di potere potrebbe determinarsi.

Non sono favorevole ad una divisione dei compiti, in cui “l'Europa si occupa dell'Europa e gli Stati Uniti si occupano del resto del mondo”. Noi Europei necessitiamo di capacità di proiezione di potenza per difendere i nostri interessi. Queste capacità dovrebbero inoltre servire per proiettare stabilità, cioè per effettuare operazioni a sostegno della pace. Per prima cosa i membri europei della NATO dovrebbero attuare l'Iniziativa per le capacità della difesa della NATO, preferibilmente attraverso joint ventures tra Europei. Solo attraverso una stretta cooperazione saremo in grado di generare un maggiore rendimento per i nostri capitali.

Un concetto strategico ci aiuterebbe a definire i cosiddetti “compiti di Petersberg”, che sono annessi ai Trattati dell'Unione Europea: compiti umanitari e di salvataggio, compiti di mantenimento della pace e compiti per forze combattenti nella gestione delle crisi, incluso il ripristino della pace. All'interno dell'Unione Europea vi sono ancora divergenti punti di vista politici. Da una parte, i membri della UE con forte propensione transatlantica, come il mio, i Paesi Bassi, tradizionalmente sono favorevoli a una interpretazione limitata dei compiti di Petersberg. Desiderando assicurarsi la partecipazione americana alle crisi più complesse,

questi preferiscono intraprendere solo operazioni su piccola scala al minor livello nella casistica dei conflitti. Dall'altra, i membri della UE con forte orientamento europeista, come il tuo, la Francia, sono favorevoli a sviluppare delle capacità militari che consentano di svolgere questi compiti in ogni tipo di conflitto.

Comunque, le cose stanno cambiando. Il governo olandese sta diventando più favorevole all'idea di rafforzare la difesa europea. A mio avviso, quelli come te e me dovrebbero cercare di convincere i politici che una Unione Europea con interessi a livello mondiale richiede una interpretazione massimalista dei compiti di Petersberg. Dovremmo chiarire che ciò non indebolirà la NATO, ma la rafforzerà. Dovremmo dunque sottolineare l'esigenza di evitare l'inutile duplicazione. Una NATO a due pilastri, con due apparati burocratici che si occupano degli stessi compiti e, in definitiva, due strutture militari integrate, sarebbe deplorabile.

Condivido il tuo punto di vista che è rassicurante vedere la NATO e l'Unione Europea che apprendono ad operare in modo sinergico nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*. Questo è un importante precedente. Se la NATO e l'Unione Europea non riescono a gestirlo in modo adeguato, i rischi di escalation sono enormi. Se gestiranno la situazione con competenza, ciò dimostrerà di nuovo che la NATO e l'Unione Europea sono indispensabili per la pace e la stabilità in Europa e che possono lavorare insieme efficacemente.

Tuo Rob

**L'Unione Europea
non ha altra scelta
che quella di svolgere
un ruolo attivo
negli affari mondiali**

ROB DE WIJK

NUOVI VOLTI ALLA NATO

Negli ultimi anni, nella sede della NATO di Bruxelles sono apparsi dei volti nuovi, quelli dei cittadini dei paesi partner che hanno colto l'occasione per assistere anch'essi al processo decisionale e alle attività dell'Alleanza. Dal 1999, più di 20 giovani funzionari dei paesi partner hanno beneficiato di un programma di internato del Partenariato per la Pace (PfP), che consente loro di lavorare proprio nel cuore dell'Alleanza.

Il programma, che è stato inaugurato in una riunione del Consiglio di partenariato euro-atlantico nel novembre 1998, si è rivelato sempre più un successo da quando i primi partecipanti dei paesi partner sono arrivati alla sede della NATO subito dopo il vertice di Washington dell'Alleanza del 1999.

Presso il Segretariato internazionale della NATO sono stati creati otto posti per tale programma in divisioni che si occupano delle attività connesse al PfP: due in quella della Pianificazione della difesa e le operazioni, due in quella del Sostegno alla difesa, due in quella della Pianificazione civile di emergenza e due in quella degli Affari politici.

I costi del programma di internato sono coperti dai paesi partner. Comunque, allo scopo di consentire che tutti coloro che provengono dai paesi partner abbiano eguali opportunità di beneficiare di tale programma, alcuni paesi membri della NATO hanno offerto il loro patrocinio a dei partecipanti selezionati. Un partecipante ucraino, che sta per arrivare, sarà, per esempio, sostenuto finanziariamente dal Regno Unito.

Tutti i posti assegnati al PfP sono aperti ai cittadini di tutti i paesi partner, ma i potenziali candidati devono possedere una buona conoscenza di una delle due lingue di lavoro della NATO. Inoltre, le competenti divisioni hanno l'ultima parola nella nomina, che si basa sulle capacità dei

candidati e su una equa ripartizione geografica dei posti. Per fornire ai partecipanti la più valida esperienza ed assicurare la regolare rotazione dei posti, il periodo di internato va da pochi mesi sino ad un anno.

Le condizioni in base alle quali i cittadini dei paesi partner lavorano alla NATO sono regolate da una politica speciale, che tende a conciliare le esigenze di informazione dei partecipanti con le norme di sicurezza della NATO. Sebbene numerose disposizioni si rifanno all'esistente regolamentazione per i partecipanti provenienti dai paesi membri della

© Holmberg



Signora Holmberg: un'opportunità unica

NATO, i cittadini dei paesi partner non hanno accesso ad informazioni classificate, né ad alcuni settori della sede della NATO. Di conseguenza, dei permessi "visitatore non accompagnato" sono stati rilasciati ai partecipanti dei paesi partner per consentire loro di muoversi tra i loro uffici, ubicati al di fuori delle aree di sicurezza della NATO, e la loro divisione di competenza. Inoltre, speciali accorgimenti sono stati stabiliti per consentire a costoro un accesso alle informazioni classificate sufficiente a consentire lo svolgimento delle loro mansioni.

Eric de Labarthe, coordinatore

del programma di internato del PfP, chiariva: "delle speciali autorizzazioni sono state rilasciate per consentire ai partecipanti di assistere alle riunioni relative al loro lavoro quotidiano. Inoltre, quale effetto degli sforzi in corso per armonizzare la classificazione tra documenti della NATO e quelli del PfP, i partecipanti hanno già accesso ad un'ampia gamma di informazioni di recente declassificate".

Oltre alla formazione pratica, ai partecipanti è data l'opportunità di apportare un personale contributo alle operazioni dell'Alleanza. D'accordo con la loro divisione di competenza, i funzionari civili dei paesi partner vengono incaricati di singoli progetti, dalla produzione delle pubblicazioni della NATO alla preparazione di approfondite analisi e studi su argomenti relativi al PfP.

Secondo Marie Holmberg, una partecipante svedese che ha analizzato la partecipazione dei paesi partner nel campo degli armamenti terrestri della NATO e alle attività relative alla sicurezza per la Divisione del sostegno alla difesa, "i differenti progetti evidenziano le eccezionali possibilità offerte dal Programma di internato del PfP".

Sperimentando una cooperazione interculturale ed acquisendo una approfondita comprensione del modo in cui la NATO opera, si contribuisce a dissipare le dicerie sull'Alleanza. La signora Holmberg ha dichiarato di percepire ora l'Alleanza come "diciannove nazioni in una" e di apprezzare "il valore del consenso nel processo decisionale".

Con non più di otto partecipanti dei paesi partner per volta, il programma di internato del PfP è alquanto modesto rispetto ad analoghi programmi in campo militare. Non dimeno, l'iniziativa si è dimostrata un successo sia tra il personale della sede della NATO sia tra i partecipanti dei paesi partner, con il risultato che potrà essere ampliato. "L'idea è stata salutata con calore, sebbene si richieda un'ulteriore valutazione per attuarla", ha dichiarato de Labarthe. ■

LA RICOSTRUZIONE TRA LE ATTIVITÀ DELLA CIMIC

Duge è uno sperduto villaggio nelle montagne di Crnoljeva in Kosovo, vicino all'incrocio stradale tra le città di Urosevac e Prizren. Ha una popolazione di circa 200 abitanti; in inverno, è tagliato fuori dal resto della provincia e, come buona parte del Kosovo, ha sopportato notevoli distruzioni durante i combattimenti del 1998 e 1999. Oggi, la vita comincia a ritornare alla normalità, in gran parte, grazie agli sforzi di una squadra per la cooperazione civile-militare (CIMIC) della KFOR.

La guerra, danneggiando la principale strada d'accesso a Duge, ha reso estremamente difficile per gli abitanti entrare o uscire dal villaggio, li ha privati di un immediato ricorso alle cure sanitarie, ed ha impedito loro di portare i bambini a scuola. Riparare il tratto di tre chilometri della strada che collega Duge al mondo esterno è stato fondamentale per ripristinare la vita normale del villaggio e questo è uno dei 1.000 progetti di ricostruzione identificati da una squadra della CIMIC l'anno scorso.

La CIMIC rappresenta il processo di cooperazione e di coordinamento tra un comandante della NATO e le popolazioni e le organizzazioni civili esistenti all'interno del suo teatro di operazioni. Questo processo implica la costituzione di meccanismi di collegamento e il coordinamento delle esigenze delle organizzazioni militari e civili. Può portare anche, in circostanze straordinarie, al coinvolgimento militare in compiti che normalmente sarebbero di competenza civile.

Il coinvolgimento della CIMIC nella ricostruzione è stato fondamentale per la strategia del secondo comandante di KFOR, il Generale spagnolo Juan Ortuño, che si era prefisso di "fornire alla provincia una prospettiva economica di lungo termine" e di dotarla di "un meccanismo per facilitare il flusso degli aiuti internazionali sino ai livelli regionali e municipali." Inoltre, questo approccio non

© NATO



Generale Ortuño: una prospettiva a lungo termine

solo è stato accolto favorevolmente dalle organizzazioni civili, dalle agenzie internazionali e dalle autorità locali, ma ha contribuito anche a creare una reciproca comprensione tra queste e i militari.

Dopo una valutazione sul campo nel marzo 2000, che evidenziò come la comunità internazionale fosse carente della capacità di valutare le necessità della ricostruzione per tutto il Kosovo, i pianificatori al Quartier generale delle potenze alleate in Europa (SHAPE) crearono il Gruppo per lo sviluppo del Kosovo. Questo è stato posto sotto l'autorità dell'ufficio dell'Unione Europea per la ricostruzione del Kosovo. Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, e Spagna hanno offerto volontariamente 18 ufficiali addestrati, che hanno lavorato in squadre di tre nei cinque settori della provincia, come pure a Pristina. Le spese sono state ripartite tra le parti coinvolte, con le nazioni partecipanti che pagavano i salari, KFOR che provvedeva agli alloggi e agli ambienti di lavoro e l'Unione Europea che assicurava i trasporti, come pure le spese di stationamento e quelle supplementari.

A partire dal luglio 2000, le squadre

del Gruppo per lo sviluppo del Kosovo hanno percorso tutta la provincia, identificato e stabilito la priorità dei progetti di ricostruzione, come quello di Duge, in cooperazione con le autorità locali e le circa 120 organizzazioni non-governative operanti in Kosovo. Questi progetti, che coprono tutti gli aspetti della ricostruzione, dalla riparazione delle infrastrutture alla riattivazione dell'economia, beneficiano ora di un finanziamento della UE.

Il personale iniziale del Gruppo per lo sviluppo del Kosovo ha lasciato la provincia alla fine di gennaio, quando è terminato il suo mandato. I loro successori sorveglieranno i progetti fino a luglio di questo anno, allorché le strutture civili della UE dovrebbero essere pronte a subentrare in tale compito.

Da quando nel dicembre 1995 i soldati della pace a guida NATO sono arrivati nei Balcani, la gamma di attività in cui i militari sono stati coinvolti si è costantemente ampliata. Sebbene i compiti e le capacità richieste ai soldati siano aumentate, l'esperienza della CIMIC nella ricostruzione si è dimostrata estremamente positiva, contribuendo a migliorare le relazioni sia con la popolazione locale che con gli altri organismi internazionali operanti sul terreno. Basandosi sull'esperienza acquisita in Bosnia Erzegovina e in Kosovo, lo SHAPE ha preparato un documento politico, che stabilisce le grandi linee guida per la CIMIC, che ne definisce il concetto e ne crea i criteri operativi. E soprattutto, stabilisce l'equilibrio necessario per garantire che il coinvolgimento in compiti civili avvenga solo quando non ci sono alternative. Questo documento è già stato concordato dagli stati membri della NATO e presto dovrebbe essere approvato dal Consiglio Nord Atlantico.

Nello sforzo di migliorare il coordinamento sul terreno, lo SHAPE ha sviluppato anche rapporti di lavoro con le principali organizzazioni internazionali e NGO interessate al coordinamento civile-militare, come l'Unione Europea, il Comitato Internazionale della Croce Rossa e le Agenzie dell'ONU. Inoltre, è stato preparato un altro e più ampio documento sulla dottrina della CIMIC, in cui si stabilisce in dettaglio come la CIMIC dovrebbe operare sul terreno. Questo documento è attualmente sottoposto all'approvazione degli stati membri. ■

Andras Simonyi: messaggero d'Ungheria

In qualità di Ambasciatore d'Ungheria presso la NATO dal 1995 e di primo Rappresentante permanente del suo paese presso l'Alleanza dal 1999, Andras Simonyi ha svolto un ruolo chiave, prima nel guidare l'Ungheria all'adesione alla NATO, poi nel vegliare sulla transizione. L'Ambasciatore Simonyi (49 anni) ha lasciato Bruxelles in gennaio, dopo nove anni, per cominciare una nuova carriera di consulente per attirare investimenti internazionali in Europa centrale e orientale...

Rivista della NATO: Quale effetto ha avuto sull'Ungheria l'adesione alla NATO e come ha reagito l'opinione pubblica ungherese?

AS: L'idea di integrazione euro-atlantica ha avuto un enorme impatto sul mio paese. L'Ungheria aveva ereditato le proprie strutture dall'era comunista e un'economia depressa, che è stato necessario ristrutturare. Alla fine, il miglior modo per compiere delle riforme era quello di puntare all'integrazione nelle due principali istituzioni che incarnano la modernizzazione, cioè la NATO e l'Unione Europea. E così, prepararsi ad aderire alla NATO ci è stato di enorme aiuto, poiché ciò ha esercitato costantemente una fortissima pressione sulle istituzioni ungheresi, sulla società ungherese e sui politici ungheresi per far sì che venissero poste in atto le riforme necessarie così che l'Ungheria potesse recuperare il ritardo e ricongiungersi alle più moderne e democratiche nazioni del mondo, molte delle quali sono membri della NATO. L'adesione non è stata senza prezzo. Ciò ha richiesto molti sacrifici sia in termini umani che finanziari. Ma, alla fine, l'Ungheria ha conquistato la stabilità e molta influenza nell'elaborazione delle politiche euro-atlantiche. L'Ungheria ora siede nel Consiglio Nord Atlantico dove si prendono le più importanti decisioni sulla sicurezza europea.

RN: Come hanno reagito l'Ungheria e l'opinione pubblica ungherese alla campagna aerea in Kosovo?

AS: Dopo appena una settimana di celebrazioni per festeggiare l'adesione ungherese all'Alleanza del 12 marzo 1999, come un terribile shock è sopraggiunta la campagna aerea della NATO. Ma ciò che conta è che l'Ungheria abbia superato la prova. Infatti, il modo in cui si è comportata l'Ungheria e così pure, per quanto riguarda questo argomento, gli altri nuovi membri durante la cam-



© NATO
pagna aerea, ha dimostrato la saggezza dell'ampliamento della NATO, dato che la nostra presenza non ha reso più difficile il processo decisionale. Qui occorre rendere merito all'opinione pubblica ungherese perché l'Ungheria era in realtà l'unico stato membro la cui popolazione poteva rendersi conto direttamente degli effetti della campagna aerea. In verità, coloro che vivevano lungo il confine ungherese-jugoslavo potevano vedere e udire i bombardamenti e spesso avevano parenti dall'altra parte del confine. Malgrado ciò, il sostegno alla campagna non è mai sceso al di sotto del 50%. L'opinione pubblica ungherese comprendeva bene ciò che la NATO stava facendo e del perché avevamo lanciato la campagna.

RN: Quando l'Ungheria aderì all'Alleanza, gli analisti contrari all'allargamento della NATO espressero vari timori, tra cui l'effetto che ciò poteva avere sulle relazioni con la Russia, se il Consiglio Nord Atlantico sarebbe stato ancora in grado di funzionare efficacemente, e se l'Ungheria e gli altri nuovi membri fossero militarmente in grado di aderire all'Alleanza. In realtà, quale sviluppo hanno avuto questi timori?

AS: Alcuni timori erano completamente infondati e alcuni derivavano dalle preoccupazioni se un'Alleanza allargata a 19 membri sarebbe stata in grado di essere forte ed efficace come lo era stata a 16. La campagna del Kosovo ha dimostrato che è perfettamente possibile prendere decisioni estremamente difficili in 19 perché, nonostante l'adesione dei Cechi, degli Ungheresi e dei Polacchi, la solidarietà, l'efficacia e la coesione dell'Alleanza non era diminuita, bensì si era rafforzata. La mia idea è che la capacità di prendere decisioni non dipenda dal numero dei paesi che siedono intorno al tavolo del Consiglio, ma dal loro modo di comportarsi e dalla convinzione che, alla fine, devono muoversi nella stessa direzione. Ne consegue che non sono preoccupato riguardo al futu-

ro allargamento dell'Alleanza e che vorrei vedere quanti più nuovi membri possibile, a condizione che essi comprendano l'importanza di mantenere l'efficacia, la coesione e la solidarietà dell'Alleanza. Riguardo alla Russia, la posizione dell'Ungheria è sempre stata che l'allargamento della NATO non ha niente a che vedere con i timori della Russia. Piuttosto, la NATO va ampliandosi perché vogliamo estendere verso est la zona di stabilità e di sicurezza. In verità, noi riteniamo sia nell'interesse della Russia vedere emergere paesi più stabili ai suoi confini occidentali. Gli ultimi due anni hanno dimostrato che la zona di stabilità è in effetti cresciuta e che la Repubblica Ceca, l'Ungheria e la Polonia sono molto più stabili, che le loro economie stanno crescendo più rapidamente, e che anche quei paesi che non sono ancora membri dell'Alleanza, ma che confinano con i nuovi membri di questa, hanno beneficiato di un senso di sicurezza e di stabilità.

RN: Vi sono dei problemi che si sono rivelati più difficili da superare del previsto?

AS: Mentre la NATO si allarga, deve restare forte e disporre di proprie capacità. Non sono mai stato soddisfatto del ritmo delle riforme nel settore militare. Questo è un processo in corso, che probabilmente non sarà mai completato, ma è fondamentale per fronteggiare le sfide alla sicurezza del mondo d'oggi. Rimpiango di non aver avuto a disposizione durante il processo preparatorio gli strumenti di cui ora dispongono i paesi candidati all'adesione, né i profondi legami che i partner ora hanno con la NATO. Avrei desiderato inoltre beneficiare del vasto scambio di informazioni che ora è normalmente disponibile per i paesi candidati, perché ciò avrebbe potuto rendere più facile il processo preparatorio. Ma l'essenziale è che dovremo continuare il processo di riforme perché l'Ungheria necessita di forze armate ridotte, più efficaci, più mobili e meno chiuse, che siano maggiormente in grado di servire tanto gli interessi dell'Ungheria che quelli della NATO.

RN: Vi sono degli insegnamenti da trarre da tempi e modi con cui l'Ungheria ha aderito all'Alleanza?

AS: La più importante lezione appresa è che la riforma del settore militare dovrebbe essere rapida ed efficace. Attuandola lentamente non si attenuerà il dolore, ma lo si accrescerà e lo si prolungherà. È importante concentrare gli sforzi sulle priorità, che devono essere individuate sin dal primo momento e limitate a ben poche, per poi essere attuate. La parte più importante della riforma del settore militare è il ridimensionamento, e quindi la ristrutturazione e, a questo punto, è importante concentrarsi sull'elemento umano. La gestione delle risorse umane è la chiave per il successo della riforma del settore militare. Tutto il denaro del mondo può essere riversato in un obsoleto sistema e gli effetti saranno completamente impercettibili. Il modo per riformare le forze armate è quello di ristrutturare, riorganizzare e predisporre il personale ad essere aperto al processo, prima di ogni investimento finanziario. Abbiamo dovuto apprendere duramente come la riforma del settore militare non andava realizzata e ciò non perché lo richiedesse la NATO, ma perché è parte e componente del processo di riforme democratiche, in cui l'opinione pubblica esamina attentamente le spese del governo e rende il paese più efficiente.

RN: Come farà l'Ungheria a garantire che le proprie forze armate siano equipaggiate per fronteggiare le sfide del XXI secolo?

AS: Ne stiamo riducendo l'entità. Le stiamo riorganizzando. Stiamo riportando la piramide nelle giuste dimensioni, il che significa che vogliamo avere un esercito di combattenti, non gravato da un eccessivo numero di ufficiali e generali. I nostri militari necessitano pure di migliori equipaggiamenti, che, ci piaccia o no, dovremo procurarci. Ma la riforma non riguarda solo gli aspetti finanziari. In definitiva, è una questione di direzione politica. Effettuare con successo la riforma del settore militare richiede volontà politica, impegno e chiarezza nelle decisioni da parte del governo. Si possono investire grandi capitali nella riforma del settore militare, ma, in assenza di un valido concetto, di volontà politica e di guida politica, il processo è sempre votato al fallimento.

RN: In base all'esperienza ungherese, per il futuro ampliamento della NATO, quali lezioni possono essere utili sia all'Alleanza che agli altri candidati? Quali condizioni indispensabili dovrebbe fissare la NATO e quali misure dovrebbero già prendere i candidati?

AS: I criteri adottati per i primi tre nuovi membri erano assai chiari. Questi erano: primo, la democrazia e la stabilità sul piano politico; secondo, le riforme economiche e l'istituzione di una economia di mercato ben strutturata; terzo, il pieno rispetto dei diritti umani e buone relazioni di vicinato; e quarto, la riforma del settore militare e il controllo civile sulle forze armate. Questi sono i quattro fondamentali criteri che dovevamo osservare, qualunque fosse il paese, perché è importante che, allargandosi la NATO, l'Alleanza rimanga una comunità di nazioni animate da comuni interessi. Quando si dispongono questi criteri in ordine di importanza, si dovrebbe dare priorità a quello in cui un paese è più debole. Il mio messaggio ai paesi che aspirano a divenire membri dell'Alleanza, dunque, è che devono comprendere che i criteri per tale adesione saranno molto rigorosi, ma che essi non sono soli ad affrontarli. Il Partenariato per la Pace, il Piano d'azione per l'adesione e il Consiglio di partenariato euro-atlantico offrono molto più di quanto era disponibile per noi durante la nostra fase di preparazione cinque anni fa. Inoltre, l'Ungheria è pronta a condividere le proprie esperienze, positive e negative, con ogni paese allo scopo di aiutarlo a rispondere a tali criteri.

RN: Dopo gran parte di un decennio trascorso presso la sede della NATO, quali durevoli impressioni porta con sé?

AS: La NATO rappresenta molte cose, ma, soprattutto, consiste nel mantenimento del legame transatlantico. L'Alleanza è lo strumento chiave per tenere le due sponde dell'Atlantico insieme, ma promuovere questo legame non è solo compito dei governi, ma anche dei singoli. Come privato cittadino è mia intenzione fare il più grande uso possibile dell'esperienza acquisita presso la NATO per promuovere il concetto di cooperazione nord atlantica e per sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza del rapporto transatlantico. Quando ho lasciato questa Alleanza un paio di mesi fa, nel mio discorso di commiato al Consiglio Nord Atlantico, dissi che questa è una grande Alleanza, che deve continuare ad essere forte. ■

Grandi speranze

Andrei Zagorski esamina il disgelo nelle relazioni NATO-Russia e le ragioni di ottimismo e di cautela.



Partner nel mantenimento della pace: la cooperazione NATO-Russia nei Balcani è stata una esperienza particolarmente positiva

Dopo la ripresa del dialogo, nel maggio dello scorso anno, le relazioni tra NATO e Russia sono costantemente migliorate. Solidi progressi e un ampliato programma di attività in cooperazione ne dettero prova nelle riunioni del Consiglio congiunto permanente presso la sede della NATO nel dicembre 2000, in cui si incontrarono i Ministri della difesa e degli esteri dell'Alleanza con i loro omologhi russi, Maresciallo Igor Sergejev e Igor Ivanov. Ma i recenti progressi celano le sottostanti differenze tra Alleati e Russia nelle rispettive percezioni sull'evoluzione dell'architettura di sicurezza europea e la natura del partenariato NATO-Russia. Inoltre, dato che le relazioni della Russia con l'Occidente si svolgono in molti settori, le prospettive del dialogo NATO-Russia possono essere

Andrei Zagorski è Direttore del Networking Early Warning Systems Project dell'EastWest Institute di Praga e scrittore molto noto sulle questioni di sicurezza russe.

influenzate da sviluppi esterni. Di conseguenza, vi può essere solo un ristretto spiraglio di opportunità per conciliare gli interessi di Mosca e di Bruxelles e costruire un solido dialogo sulle questioni di sicurezza.

Avendo approvato un vasto programma di lavoro nella riunione ministeriale del Consiglio congiunto permanente, tenutosi a Firenze nel maggio 2000, le relazioni NATO-Russia sono state sottoposte ad un lungo processo di riadattamento, che in buona parte è stato completato agli inizi del 2001. L'agenda di lavoro è stata ampliata sino a comprendere un'ampia gamma di questioni di reciproco interesse, tra cui la cooperazione e la consultazione in corso sul mantenimento della pace nei Balcani, le discussioni sulla strategia e la dottrina, e la cooperazione sul controllo degli armamenti, la proliferazione, le infrastrutture militari, le questioni militari e la difesa mediante missili di teatro, come pure la riqualificazione del personale militare congedato e la ricerca e salvataggio in mare.

L'esperienza pratica dei soldati russi e di quelli della NATO, acquisita operando insieme nelle operazioni di mantenimento della pace a guida NATO in Bosnia Erzegovina (Bosnia) e in Kosovo è stata particolarmente positiva. Inoltre, gli ufficiali russi hanno svolto un ruolo sempre più costruttivo nella pianificazione di operazioni congiunte presso il Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa. L'inaugurazione dell'Ufficio informazione della NATO a Mosca nel febbraio 2001, dopo un anno di difficili negoziati, costituisce un altro visibile segno del miglioramento delle relazioni.

Sebbene Mosca in generale cerchi di evitare di farvi cenno nelle dichiarazioni pubbliche, negli ultimi mesi lo spirito è notevolmente cambiato. Il Ministro degli esteri Ivanov, noto per la sua riservatezza, ha pubblicamente riconosciuto che i successi a livello pratico cominciano a propagarsi ad altri settori e che migliorano le relazioni NATO-Russia in generale. Anche il Maresciallo Sergejev è apparso di recente più ottimista elogiando, in particolare, la più stretta cooperazione nella pianificazione di operazioni congiunte. Ciò detto, ha pure messo in guardia sul fatto che le relazioni non sono state ancora del tutto ristabilite e che non è stata ancora voltata pagina sul dolente capitolo nelle relazioni tra Mosca e Bruxelles caratterizzate dalla campagna aerea della NATO in Kosovo.

Vi sono ragioni sia di ottimismo che di cautela. Il programma di lavoro per il 2001 del Consiglio congiunto permanente è vasto quasi come quello esistente alla fine del 1998, in quello che può essere considerato il periodo di luna di miele nelle relazioni NATO-Russia. Ciò, comunque, non avvalorava speranze circa l'inizio di un vero partenariato, ma sembra piuttosto rivolto a individuare i punti in agenda di un prossimo processo negoziale. Si prospetta un difficile percorso. Stabilire anche delle semplici cose richiede mesi ed anni. I prolungati negoziati che alla fine hanno condotto all'apertura dell'Ufficio informazione della NATO e quelli ancora in corso per istituire una Missione militare di collegamento della NATO a Mosca sono il riflesso delle irrisolte differenze tra le due parti nelle percezioni di come dovrebbe essere organizzata la sicurezza europea. Tali differenze non sono state riconciliate nel riavvicinamento successivo alla crisi del Kosovo. In verità, queste sono antecedenti alla crisi. Ciò elude la questione se NATO e Russia abbiano al momento conseguito abbastanza in termini di creazione della fiducia, che è stato l'elemento centrale delle attività nel corso degli scorsi mesi, per porre le fondamenta di un autentico partenariato.

Allorché nel 1997 venne firmato l'Atto istitutivo NATO-Russia e venne creato il Consiglio congiunto permanente, le élite russe videro in ciò un modo per limitare il danno nel contesto della prima ondata dell'allargamento a est dell'Alleanza. In primo luogo, Mosca cercava di impedire l'eventuale spiegamento di armi nucleari, l'estendersi dell'infrastruttura militare dell'Alleanza e lo stazionamento di truppe della NATO nei nuovi paesi membri dell'Europa centrale. Da parte loro, i paesi membri della NATO tendevano a considerare l'Atto istitutivo come parte di un

accordo per rendere l'allargamento della NATO più accettabile alla Russia.

Eppure lo stesso Atto istitutivo era più ambizioso. Il Consiglio congiunto permanente doveva "costituire un meccanismo di consultazione, di coordinamento e, nella massima misura possibile, ove opportuno, di decisioni comuni e di azione comune riguardo alle questioni di sicurezza di comune interesse". Il dichiarato "obiettivo condiviso da NATO e Russia" era di "identificare e perseguire tutte le occasioni di azione comune possibili". Sfortunatamente, il previsto processo decisionale comune non si è concretizzato. Dopo l'avvio della campagna aerea in Kosovo, il dialogo è rimasto a livello di regolari consultazioni ed ha perso gran parte del suo scopo iniziale. Non volendo condividere la responsabilità di un'azione che non poteva approvare, ma che era incapace di impedire, Mosca ha ritenuto più opportuno semplicemente tirarsi indietro.

Da allora, le cose vanno sicuramente meglio. L'accresciuta partecipazione di ufficiali russi nella pianificazione congiunta delle operazioni è migliorata in modo significativo negli ultimi mesi e vi è maggiore consultazione prima che le decisioni della NATO siano prese. Mosca non ha diritto di veto, ma alle sue posizioni e alle sue preoccupazioni viene attribuita la giusta attenzione. Comunque, mentre questo modo di cooperare è al momento operante, non è evidente se funzionerebbe anche nel caso questioni più controverse, come quelle del marzo 1999, fossero in gioco.

Il primo viaggio a Mosca, nel febbraio 2000, di Lord Robertson quale Segretario generale della NATO aveva lo scopo di rilanciare il rapporto NATO-Russia. Insieme al Presidente russo Vladimir Putin convennero che la NATO e la Russia dovrebbero perseguire un "solido dialogo su un'ampia gamma di questioni relative alla sicurezza... per far fronte alle sfide che ci stanno davanti e per fare della loro reciproca cooperazione un pilastro della sicurezza europea". Comunque, le due parti continuano a perseguire concetti notevolmente differenti sulla sicurezza europea, che sono divenuti più divergenti dopo la crisi del Kosovo. In modo simile, mentre la dichiarazione comune rilasciata alla riunione ministeriale del Consiglio congiunto permanente del dicembre 2000 plaude ai progressi ottenuti e riafferma "l'impegno a costruire nel quadro del Consiglio congiunto permanente, un forte, stabile ed equilibrato partenariato", Bruxelles e Mosca hanno sempre differenti punti di vista circa i fini di un tale partenariato.

I paesi membri della NATO vedono l'Alleanza come l'elemento centrale e come l'unico strumento militare efficace di un sistema di sicurezza europeo. Rimangono pronti ad accrescere la cooperazione con la Russia e con altri paesi partner nelle forme che rafforzano il ruolo senza eguali della NATO nella sicurezza in cooperazione. In tale contesto, il Consiglio congiunto permanente è considerato, nelle parole di Lord Robertson, come "uno dei più importanti meccanismi istituzionali venuti alla luce dopo la Guerra fredda".

Mosca, dal canto suo, desidererebbe vedere lo sviluppo di una architettura di sicurezza paneuropea in cui ogni pae-

se potrebbe sentirsi egualmente sicuro ed ha coerentemente cercato di promuovere il ruolo della Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa. Il nuovo Concetto di politica estera russo, firmato dal Presidente Putin il 28 giugno 2000, sottolinea la necessità di accrescere e approfondire la cooperazione con l'Alleanza e riconosce l'importante ruolo che la NATO svolge nella sicurezza europea. Ma, in modo inusuale, è anche esplicito sui problemi che Mosca ha con la NATO: "l'attuale posizione politica e militare della NATO non coincide con gli interessi di sicurezza della Federazione Russa, e qualche volta si muove anche in senso contrario ad essi". Ciò fondamentalmente si riferisce alle disposizioni del Concetto strategico della NATO del 1999, che non esclude delle coercitive operazioni "fuori area" senza esplicito mandato del Consiglio di sicurezza dell'ONU, e alla possibilità di una seconda fase di ampliamento della NATO, specialmente se parti della ex Unione Sovietica vi fossero incluse.

La Russia, dunque, non vuole considerare l'Alleanza come il centro del dialogo sulla sicurezza europea, ma come uno dei diversi partecipanti a tale dialogo. Il Consiglio congiunto permanente fornisce un foro dove possono essere manifestate le posizioni russe sulle questioni di sicurezza, ma questo non attribuisce a Mosca il potere di influire direttamente sugli eventi. Per tale ragione il Ministro degli esteri Ivanov, pur elogiando i recenti progressi nella cooperazione, ha descritto il ruolo del dialogo attraverso il Consiglio congiunto permanente come limitato a "un importante canale per lo scambio di informazioni e per la valutazione di certe problematiche".

Questi differenti angoli di prospettiva conducono la Russia e l'Alleanza a perseguire differenti obiettivi per il dialogo NATO-Russia. Durante lo scorso anno, Mosca ha privilegiato lo scambio di punti di vista su questioni quali le dottrine militari, lo sviluppo delle infrastrutture militari e la difesa mediante missili di teatro, e sulla cooperazione nel campo scientifico e tecnologico. Da parte sua, l'Alleanza ha sottolineato l'importanza della cooperazione pratica in settori quali la riforma delle strutture militari e ha cercato di motivare la Russia ad assumere una parte più attiva nelle attività del Partenariato per la Pace. Questi differenti obiettivi non sono inconciliabili. Il programma di lavoro del Consiglio congiunto permanente per il 2001 copre tutti questi settori, come pure alcuni altri. Comunque, se le sottostanti differenze non vengono superate, sarà più difficile e meno probabile ottenere dei sostanziali progressi in qualcuna delle questioni più controverse.

Nel frattempo si possono conseguire dei progressi nei settori meno controversi. Oltre alla fruttuosa cooperazione che si è sviluppata sul terreno tra le truppe della KFOR e della SFOR in Kosovo e in Bosnia (anche se poi le ragioni di fondo vengono messe in dubbio in Russia ogni volta che le cose sembrano andar male nei Balcani), altri successi possono essere individuati in settori quali la ricerca e il sal-

vataggio in mare e la riqualificazione degli ufficiali congedati. Non si dovrebbe comunque sottovalutare l'importanza di una collaborazione pratica sia pur modesta, o il significato dell'apertura di un Ufficio informazione della NATO, o il tentativo di istituire una Missione militare di collegamento della NATO a Mosca. Un effettivo partenariato, se mai sarà possibile, non potrà che scaturire da tali progetti.

Comunque, come ha dimostrato il recente passato, i ciclici alti e bassi nelle relazioni NATO-Russia si possono rivelare di breve durata e potrebbero facilmente determinare il peggioramento delle reciproche relazioni a causa di sviluppi in settori al di fuori del quadro del Consiglio congiunto permanente. La cooperazione pratica attraverso delle *joint ventures* potrebbe non avere tempo sufficiente per maturare e produrre effetti positivi. Un breve sguardo alle principali preoccupazioni della Russia consente di comprendere come possa risultare difficile conciliare gli interessi di Mosca e di Bruxelles.

La principale preoccupazione, divenuta chiaramente evidente per effetto della crisi del Kosovo, è il modello del

Differenti angoli di prospettiva conducono la Russia e l'Alleanza a perseguire differenti obiettivi per il dialogo NATO-Russia

futuro ordine mondiale e la posizione della Russia in esso. Con la NATO che in apparenza sfida l'autorità del Consiglio di sicurezza dell'ONU, in cui la Russia gode dello status di membro permanente e del diritto di veto, e inoltre, dimostrandosi difficile rendere l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa un'efficace organizzazione regionale di sicurezza collettiva, a Mosca non resta che una difficile scelta. O cedere a una più stretta cooperazione con la NATO, o rischiare l'ulteriore erosione del proprio status di grande potenza, per quanto retaggio del precedente mondo bipolare e non più sostenuto da reali basi, a prescindere dal suo arsenale nucleare. Le prossime decisioni sull'allargamento della NATO e sulla Difesa nazionale antimissile è probabile che turbino le relazioni della Russia sia con la NATO che con gli Stati Uniti, dato che saranno percepite come delle ulteriori sfide allo status della Russia nell'ordine mondiale.

Riguardo all'allargamento, gli ambienti ufficiali russi non smettono di confermare l'opposizione da parte di Mosca, in particolare per la possibile adesione alla NATO degli stati baltici. Le considerazioni militari sono probabilmente di minore rilevanza rispetto al fatto che una futura NATO con una partecipazione su scala europea e legami che si spingono sino al Caucaso e all'Asia centrale attraverso il Partenariato per la Pace comprometterebbe le opportunità di ogni altra istituzione di svolgere un accresciuto ruolo paneuropeo nel campo della sicurezza. A Mosca non rimarrebbe che la modesta alternativa di una più stretta cooperazione con la NATO.

Quanto alla difesa antimissile, la Russia è preoccupata che il proprio status di potenza nucleare globale venga minacciato se gli Stati Uniti non volessero o non fossero

in grado di trovare un compromesso sulle modalità del loro progetto NMD e sul futuro del Trattato ABM. Tali preoccupazioni sono accentuate dalle previsioni di Mosca che la politica estera statunitense sotto l'amministrazione Bush diverrà sempre più unilaterale. Ciò – teme Mosca – potrebbe minare il ruolo delle Nazioni Unite e avere degli effetti negativi sulla cooperazione tra Stati Uniti e Russia, il che potrebbe a sua volta limitare le possibilità di negoziato della Russia nel quadro del dialogo NATO-Russia.

Fino ad oggi, Mosca sembra adottare un approccio politico più unilaterale e mostrarsi determinata a mantenere la sua libertà di scelta e di azione. Allo stesso tempo, la Russia mostra la propria disponibilità a perseguire una cooperazione *ad hoc* sia con la NATO che con gli Stati Uniti in settori in cui non vi è conflitto di interessi, mentre sottolinea costantemente la supremazia delle Nazioni Unite e il

rispetto del diritto internazionale. Se la Russia si rivelasse incapace di opporsi attivamente agli sviluppi che essa ritiene sminuirebbero il suo status di grande potenza, è probabile che assuma una più assenteistica posizione negli affari politici internazionali.

Le decisioni fondamentali sull'allargamento e sulla NMD, che potrebbero avere un maggiore impatto sui rapporti NATO-Russia, è probabile che vengano prese piuttosto presto che tardi. Ciò lascia poco tempo per lo sviluppo del "solido dialogo" convenuto tra Vladimir Putin e Lord Robertson. Entrambe le parti hanno una lunga tradizione di duro negoziato l'un con l'altra. Se non si conseguissero risultati nel prossimo futuro e non si compissero progressi nel riconciliare le differenze fondamentali, il dialogo tra Mosca e Bruxelles rischia di arrestarsi e la futura direzione delle relazioni NATO-Russia potrebbe divenire ostaggio di sviluppi esterni. ■

Ufficio informazione della NATO

Il 20 febbraio, il Segretario generale della NATO Lord Robertson ha inaugurato un Ufficio informazione della NATO nel centro di Mosca.

L'ufficio fornirà ai Russi informazioni sull'Alleanza e le sue missioni e rafforzerà la cooperazione tra NATO e Russia. Sarà dotato di due dipendenti di grado superiore della NATO, coadiuvati da personale locale.

Questo avvenimento è un riflesso del miglioramento nelle relazioni tra NATO e Russia dopo la campagna aerea in Kosovo del 1999.

L'accordo per aprire tale ufficio è stato raggiunto nella riunione ministeriale del Consiglio congiunto permanente del dicembre 2000, dopo un anno di difficili negoziati, ed è stato seguito da uno scambio di lettere tra Lord Robertson e il Ministro degli esteri russo Igor Ivanov.

"Più di dieci anni dopo la fine della Guerra Fredda, all'inizio del XXI secolo, le relazioni NATO-Russia devono trasformarsi in un vero partenariato strategico", ha dichiarato Lord Robertson durante la cerimonia di inaugurazione.

© NATO



Inaugurazione: Lord Robertson scopre una targa che commemora l'inaugurazione dell'Ufficio informazione della NATO a Mosca

Conoscere la NATO

Michael Rühle recensisce alcuni recenti testi sull'Alleanza: i migliori e i peggiori.

Scrivere delle monografie sull'Alleanza Atlantica del dopo Guerra fredda costituisce un compito impegnativo. È come tentare di fare chiarezza su un obiettivo mobile. Comunque, paragonate alle raccolte di saggi, che spesso sono relazioni di conferenze di diversa lunghezza e qualità, assemblate in modo frettoloso, le monografie dovrebbero almeno offrire coerenza e chiarezza di argomento. Con un singolo autore, il problema degli eccessivi cuochi non dovrebbe sorgere.

Ma cosa accade se il cuoco non ha la ricetta? Questo è il caso della monografia di Peter Duignan, un borsista della Hoover Institution di Stanford, California. Il suo *NATO: Its Past, Present and Future* (Hoover Institution Press, 2000) ricorda le immortali parole di Ambrose Bierce "le copertine di questo libro sono troppo lontane". In effetti, le copertine dell'opera di 150 pagine di Duignan sono troppo lontane dalle circa 150 pagine. Già fin da pag. 9 apprendiamo che i famosi obiettivi delle forze di Lisbona del 1952 vennero, pare, stabiliti a Boston. Apprendiamo che: "le potenze della NATO stabilirono l'ampliamento nel 1998" (pag. 61), cioè un anno *dopo* il vertice di Madrid del 1997. "Yalta" dal 1945 è stata spostata al 1946 (pag. 71). Una mappa a pag. 78 colloca la creazione della NATO nel 1946, cioè tre anni prima, ed inoltre apprendiamo che Slovenia, Romania e Austria saranno probabilmente i prossimi membri in una supposta "tranche del 2003" (pag. 115-118).

Nel trattare l'adattamento della NATO successivo alla Guerra fredda, Duignan rivela una conoscenza spaventosamente misera. Per esempio, basandosi su fonti del 1990 (!) opina che la UEO avrà un ampliato ruolo da svolgere nella sicurezza europea - beatamente ignaro che la UEO, a tutti gli effetti, è stata smantellata. Inoltre costui sembra credere che l'ESDI sia una istituzione piuttosto che una politica. E così ci offre qualche profondo parere politico: "la UEO, dunque, dovrebbe essere incoraggiata ad assumersi altre responsabilità della NATO e a dar forma con l'ESDI ad un sistema di difesa a dimensione europea sostenuto dalla NATO. Si lasci alla UEO, alla 'Euro force' anglo-francese, all'OSCE e all'ESDI di gestire la maggior parte dei compiti di mantenimento della pace e di soluzione dei conflitti della NATO in Europa. Le attività extra europee andrebbero pure condivise se la UE vuole parteciparvi" (pag. 119).

Questa farsa continua per l'intera gamma delle attività della NATO. Forse l'autore può essere perdonato per non conoscere esattamente cosa sia il concetto di Gruppi operativi

interforze multinazionali (CJTF) della NATO. Ma confondere i CJTF con il Programma di assistenza militare degli Stati Uniti (su scala mondiale) richiede uno speciale sforzo nel capire male le cose. Lo stesso vale allorché si confonde il Consiglio congiunto permanente NATO-Russia con il "NATO Russia Forum", o quando si asserisce che i sovietici stessero nascondendo dei missili nucleari a raggio intermedio SS-20 nella Germania orientale. La sua valutazione dell'impegno della NATO nei Balcani non ne esce meglio: Ibrahim Rugova, simbolo della soluzione pacifica per l'indipendenza del Kosovo, se pure ve ne sia stata una, sarebbe sicuramente sorpreso di apprendere di essere favorevole all'autonomia del Kosovo all'interno della Jugoslavia.

Nell'interpretare male tutta la realtà Duignan dimostra almeno un po' di coerenza. Nelle sue valutazioni politiche, invece, non se ne trova neppure un po'. Mentre Duignan rimprovera i critici dell'allargamento della NATO e dimostra che l'allargamento era la cosa giusta da farsi, nel corso del libro cambia opinione, mettendo in guardia il lettore che "diluendo" la NATO tra più membri se ne potrebbe compromettere il processo decisionale (pag. 115). Allo stesso modo, considera che la famosa definizione di Lord Ismay, della NATO quale strumento per "tenere i Tedeschi sotto" sia ancora applicabile oggi, tuttavia mentre il libro procede, cambia di nuovo opinione affermando che "la leadership della NATO... dovrebbe passare dagli Americani agli Europei agli inizi del XXI secolo" e che "la Germania rappresenta una scelta logica per succedere agli Stati Uniti" (pag. 119).

Questo viaggio intellettuale sulle montagne russe è ulteriormente aggravato dall'assenza di una struttura (per esempio, il Comitato per le sfide della società moderna viene sviluppato nell'ambito dell'allargamento della NATO). La narrazione saltella dal passato al presente, tra fatti tratti dal *Manuale della NATO* e personali fantasticherie, dando l'impressione di qualcuno che non sa veramente cosa vuole dire. In verità, "dire" è il termine appropriato, perché la maggior parte del libro si legge come se fosse stato dettato direttamente in un dittafono.

Le cattive opere sono numerose, ma qui si rasenta il tragico. Dopotutto, Duignan è un atlantico favorevole alla NATO. Nelle intenzioni, voleva scrivere una difesa dell'impegno statunitense in Europa. È triste che abbia fallito in modo così spettacolare nella sua crociata per una causa così lodevole.

Che si possano in verità presentare in modo valido argomentazioni a favore dell'immutata importanza della NATO è dimostrato dal *NATO Transformed* di David Yost (United States Institute of Peace Press, 1998). Sebbene pubblicato circa tre anni fa, cioè prima della campagna aerea in Kosovo, nondimeno si colloca tra le migliori monografie sull'argomento. Basata su accurate ricerche, l'opera di Yost con-

Michael Rühle è capo della Sezione pianificazione politica e preparazione dei discorsi della Divisione affari politici della NATO.

duce il lettore attraverso la storia della NATO durante la Guerra fredda prima di esaminare l'adattamento della NATO nel dopo Guerra fredda, adattamento caratterizzato da una trasformazione dalla sola difesa collettiva ad una combinazione di difesa collettiva e di sicurezza collettiva.

Yost non lascia dubbi su dove veda addensarsi le difficoltà. È preoccupato che la NATO, avventurandosi nella sicurezza collettiva, possa rischiare di minare le capacità e la coesione necessarie a mantenere la sua fondamentale funzione di difesa collettiva. Di qui il suo alquanto minuzioso modo di trattare l'idea di sicurezza collettiva e i suoi rischi. In verità, date le difficoltà di sostenere l'attuale impegno militare della NATO nei Balcani, gli avvertimenti di Yost vanno presi sul serio.

Le ben note difficoltà della campagna della NATO in Kosovo possono anche aggiungere maggiore credibilità agli avvertimenti di Yost se la NATO si avviasse sulla cattiva strada di un eccessivo ampliamento.

Inoltre, è realmente così importante raggiungere una chiarezza concettuale riguardo a ciò che la NATO "è"? Non si dovrebbe essere più interessati a ciò che la NATO "fa" - e fa bene? La difesa collettiva può essere un concetto meno ambizioso della sicurezza collettiva, ma può la NATO permettersi veramente di gingillarsi mentre i Balcani sono in fiamme? In verità, Yost stesso riconosce che gli Alleati non hanno molte scelte salvo seguire una duplice strategia: perseguire le aspirazioni della sicurezza collettiva fintanto che ciò sia fattibile e prudente, pur mantenendo il loro orientamento e dispositivo di difesa collettiva. Di conseguenza, non si può fare a meno di sospettare che il suo modo prolisso di trattare la sicurezza collettiva possa essere quello di un prestanome. Comunque, Yost lo utilizza in modo così efficace e illuminante da risultare altamente utile. Coloro che non si saranno lasciati scoraggiare dalle sostanziose 430 pagine di questo libro, apprenderanno più da esso sulla NATO di oggi che da ogni altra opera sull'argomento.

Una delle vittime della campagna della NATO in Kosovo è stato il cinquantenario dell'Alleanza. La tragedia balcanica, che ebbe inizio nell'aprile del '99, non ha lasciato molto tempo alle riflessioni sul primo mezzo secolo della NATO. Che l'Alleanza abbia alla fine prevalso in Kosovo valse certamente la cancellazione di questo o quell'evento commemorativo. Comunque, per coloro che ciò nondimeno sono interessati alla storia della NATO, *The Long Entanglement: NATO's First Fifty Years* di Lawrence S. Kaplan (Praeger, 1999), rappresenterà un vero tesoro. Non è una monografia, ma una raccolta di dodici saggi scritti in oltre venti anni. Malgrado ciò, resta estremamente logi-

co, e le poche e inevitabili sovrapposizioni e ripetizioni non sono molto importanti.

Kaplan è uno storico. Il lettore non dovrebbe quindi aspettarsi troppo sul presente o sul futuro della NATO. In verità, ogni volta che Kaplan affronta le questioni di attualità, diventa vago ed elusivo. Inoltre, come indica il titolo, l'attenzione di Kaplan è focalizzata sulla politica estera USA. Ma tutto ciò non riduce il valore di questa raccolta. In verità, la sua attenzione al passato è un salutare antidoto per quegli "esperti" che ritengono che il mondo abbia avuto inizio con la fine della Guerra fredda nel 1989. Kaplan inoltre dimostra che sbagliavano coloro che ritenevano che la storia

debba sempre essere noiosa. Per esempio il suo saggio *NATO: A Counterfactual History* offre una riflessione stimolante su quale avrebbe potuto essere la storia dell'Europa se la NATO non fosse mai stata creata. Anche se il lettore potrà non sempre essere d'accordo con le estrapolazioni di Kaplan su

"ciò che sarebbe accaduto se...", questo capitolo, da solo, vale il costo dell'intero libro.

Yost e Kaplan offrono una buona, solida opera sulla NATO e le relazioni transatlantiche. Ma questi sono libri per specialisti della NATO, non per dei comuni lettori. Un testo semplice sulla NATO non è stato ancora scritto. Lo studente di relazioni internazionali che sta cercando una leggibile monografia di modesta lunghezza dovrà ancora attendere. ■



Due successi e un fiasco

Academic
NATO Forum

Borse di studio

Ogni anno la NATO offre un limitato numero di borse di ricerca individuali e istituzionali. Possono presentare la propria candidatura sia i cittadini dei paesi membri della NATO sia quelli dei paesi Partner.

Dettagliate informazioni si possono trovare sul sito web della NATO:

<http://www.nato.int/acad/home.htm>

Accelerare il dispiegamento

Elinor Sloan esamina la mobilità e la dispiegabilità delle forze della NATO, come pure l'effetto dei programmi che si propongono di migliorare le capacità.

Per gran parte dello scorso decennio, la letteratura militare e sulla sicurezza ha trattato ampiamente di discussioni sulla cosiddetta Rivoluzione negli affari militari. Questo concetto evoca immediatamente immagini di guerra ad alta tecnologia condotta con abbondanza di avanzate capacità di rilevamento elettronico, di comunicazioni e informatiche, di tecnologie "stealth" e di armi a guida di precisione. Ma, ciò che nel dibattito spesso manca è il fatto che non vi sarà alcuna rivoluzione fintanto che alle diavolerie tecnologiche non si accompagneranno dei fondamentali cambiamenti nella dottrina e nella organizzazione. Dalla accresciuta dispiegabilità e mobilità delle proprie forze dipende fondamentalmente la capacità della NATO di fronteggiare efficacemente le sfide del nuovo contesto internazionale relativo alla sicurezza. Non sorprende dunque che il Concetto strategico della NATO definisca dispiegabilità e mobilità come "capacità operative essenziali" delle forze dell'Alleanza, e che l'Iniziativa sulle capacità della difesa, iniziativa presa ad alto livello dalla NATO per accrescere e ammodernare le capacità militari, ponga la dispiegabilità e la mobilità delle forze della NATO tra i settori chiave per la trasformazione.

La dispiegabilità e la mobilità delle forze possono essere viste come funzione dello stato di preparazione delle forze, del loro addestramento, della loro struttura organizzativa e del loro equipaggiamento. Gli ostacoli legislativi al dispiegamento di forze composte da coscritti al di fuori dei confini nazionali, unitamente all'esigenza di truppe altamente esperte, e dunque a lunga ferma, fa sì che la dispiegabilità delle forze è più facilmente conseguibile attraverso eserciti di professione. Molti paesi della NATO, quali il Canada, il Regno Unito e gli Stati Uniti hanno sempre avuto delle forze di professionisti, o almeno le hanno avute per numerosi decenni. Mentre altri paesi hanno avuto tradizionalmente delle forze composte da coscritti; in questi ultimi, di recente si sono registrati significativi cambiamenti.

Forse il caso più degno di nota, nel 1996 il Presidente francese Jacques Chirac prese l'importante decisione, dopo oltre duecento anni, di eliminare la coscrizione e in questo modo professionalizzare le forze armate francesi. In Francia l'impulso è venuto dalla Guerra del Golfo e dalla forza di reazio-

ne rapida inviata in Bosnia Erzegovina (Bosnia) nel 1995. In entrambi i casi, la Francia aveva potuto fornire un proprio contributo di forze solo "rastrellando" soldati di professione da numerose e disparate unità. Il processo di professionalizzazione è ora ben avviato e deve essere completato entro il 2002; a quel punto più del 90% dei soldati francesi sarà di carriera, rispetto a meno del 60% nel 1996.

Al contrario, i governi tedeschi succedutisi nel primo decennio del dopo Guerra fredda hanno evitato ogni discussione sulla riduzione o limitazione della coscrizione, sostenendo che il servizio nazionale è parte importante della cultura tedesca in materia di difesa e che ciò crea dei saldi vincoli tra i militari e la società civile. Questo punto di vista si è attenuato solo di recente. Nel maggio 2000, in seguito alla evidente realtà costituita dalla *Operation Allied Force*, la campagna della NATO in Kosovo, cioè che una forza composta da coscritti mal si addice all'odierno contesto di sicurezza nazionale, su mandato del governo, la Commissione per la sicurezza comune e il futuro della Bundeswehr (la Commissione), raccomandò significativi cambiamenti al sistema di coscrizione. Di conseguenza, il numero dei coscritti tedeschi doveva essere ridotto a 80.000 all'anno, molto meno del precedente livello di 135.000, ma ancora di molto maggiore a 30.000, come raccomandava la Commissione.

Durante lo scorso decennio, numerosi altri paesi della NATO hanno modificato la composizione delle loro forze armate, accrescendone la proporzione costituita dai professionisti. Il Belgio e i Paesi Bassi hanno eliminato totalmente la coscrizione, mentre Italia, Portogallo e Spagna prevedono di farlo in pochi anni. La Repubblica Ceca e l'Ungheria prevedono di eliminare o ridurre la coscrizione una volta che le loro condizioni finanziarie lo consentiranno, e la Polonia ha recentemente annunciato la propria intenzione di ridurre le proprie forze e di renderne di professione la metà entro il 2003.

L'alleggerimento delle strutture delle forze del periodo della Guerra fredda è inoltre fondamentale per migliorare la dispiegabilità e la mobilità delle forze della NATO. In parte ciò implica la riduzione delle dimensioni degli eserciti pletorici della Guerra fredda. Le forze armate francesi verranno ridotte da 500.000 uomini nel 1996 a 357.000 entro il 2002, mentre i livelli delle forze tedesche saranno ridotti dall'attuale 320.000 a circa 275.000 nel corso dei prossimi tre o quattro anni. Nella prima metà degli anni '90, altri paesi della NATO, come il Canada, il Regno Unito e gli Stati Uniti, hanno effettuato delle similari riduzioni delle forze nell'ordine del 25-30%.

Ancor più importante è la riorganizzazione delle restanti forze in unità più rapidamente dispiegabili, che conservino una grande potenza distruttiva. Anche qui si sono verificati dei

*Elinor Sloan è analista di questioni della difesa presso la Direzione delle analisi strategiche del Quartier generale della difesa nazionale canadese e autore di *Bosnia and the New Collective Security* (Praeger, 1998) e di *The Revolution in Military Affairs: Implications for Canada and NATO* (McGill-Queens Press, in uscita nel 2001).*

significativi sviluppi negli ultimi anni. Nel 1998, il Riesame strategico della difesa del Regno Unito si è tradotto nel passaggio da una strategia continentale europea a una di forze idonee alla proiezione di potenza in caso di crisi. L'esercito inglese è stato riorganizzato in due divisioni dispiegabili, ciascuna composta da tre brigate flessibili e mobili. Il Regno Unito sta costituendo inoltre una Forza congiunta di reazione rapida, quale insieme di unità "potenti e versatili" di tutte e tre le armi che diverrà pienamente operativa quest'anno.

Conformemente alla legge di programmazione delle proprie forze armate del 1996, la Francia sta ristrutturando il proprio esercito in 51 reggimenti di manovra, sostenuti da 15 reggimenti logistici e 19 reggimenti specializzati di sostegno, tutti raggruppati in 11 brigate da combattimento. I reggimenti rappresentano le unità modulari di base che possono essere combinate in vario modo a seconda della natura della crisi cui sono confrontate. La Francia inoltre prevede di disporre per il 2002 di una Forza di reazione rapida di 50.000-60.000 uomini, rapidamente dispiegabile in diverse regioni del mondo. Dal canto suo, la Germania ha creato la propria Forza di reazione per le crisi, composta da 6 brigate completamente equipaggiate, da 18 gruppi di volo e grosso modo dal 40% delle unità della marina in qualsiasi momento. Formata interamente da soldati di professione, conformemente alle raccomandazioni della Commissione, questa forza di 50.000 uomini deve essere trasformata in una Forza di pronto impiego forte di 150.000 uomini in cui mari-



I paesi della NATO dipendono dagli Stati Uniti per il trasporto aereo a lungo raggio

© Reuters
nai, soldati e aviatori saranno disponibili in tre rotazioni di 50.000 uomini.

A sua volta, l'esercito americano, punto nel vivo dalla propria incapacità a dispiegare rapidamente i propri elicotteri Apache in Albania durante l'operazione Allied Force, ha avviato la propria importante revisione della struttura delle forze. Per perfezionare le proprie componenti pesanti e leggere, l'esercito sta creando una forza di intervento di peso intermedio che, per la fine di questo decennio, sarà composta da almeno 5 brigate in grado di reagire rapidamente. Inoltre, l'aviazione degli Stati Uniti ha completamente riorganizzato le proprie unità di combattimento in 10 Forze aeree di rischieramento, concepite per poter essere dispiegate rapidamente ovunque nel mondo. Numerosi altri paesi della NATO, tra cui Italia, Paesi Bassi, Spagna e Turchia, hanno anche ristrutturato le loro forze nel corso dello scorso decennio allo scopo di accrescere la dispiegabilità e la mobilità.

La NATO nel suo complesso ha avviato delle iniziative per adattare la propria struttura delle forze al contesto di sicurezza del dopo Guerra fredda. Nei primi anni '90, la NATO ha creato l'Unità di reazione rapida del Comando alleato in Europa (ARRC), un quartier generale mobile con personale militare multinazionale di circa 1.000 uomini. Inoltre, dal 1994 l'Alleanza si è impegnata

ad attuare il concetto di Gruppi operativi interforze multinazionali (CJTF). Ciò comporta lo sviluppo di quartier generali mobili per il comando e controllo, che possono essere distaccati dalla struttura di comando fissa e permanente dell'Alleanza.

za, per consentire che unità di differenti armi e paesi siano messe insieme e adattate ad una specifica situazione. La stessa struttura di comando fissa della NATO è stata modificata in modo significativo, con il passaggio ad una nuova struttura di comando che è ben avviata.

Pur procedendo, il concetto CJTF deve essere ancora pienamente attuato. Inoltre, sempre più si riconosce che la ARRC – che è stata dispiegata sia in Bosnia nel 1995 che in Kosovo nel 1999 – vada integrata almeno con un secondo quartier generale mobile. L'Ammiraglio Guido Venturoni, Presidente del Comitato militare della NATO, ha dichiarato che il numero può essere piuttosto di tre quartier generali di unità terrestri con forze ad elevato livello di preparazione e di 6 quartier generali con forze a minore livello di preparazione per operazioni di sostegno. Le componenti navali ed aeree necessitano di forze e di quartier generali simili. I paesi membri hanno già offerto una dozzina di quartier generali che dovrebbero diventare multinazionali (o ancor più multinazionali) per operare a livello di Alleanza, tra i quali l'Eurocorps composto da cinque paesi e l'unità tedesco-olandese. Le decisioni su queste questioni senza dubbio figureranno nelle conclusioni e nelle raccomandazioni dell'attuale riesame della struttura delle forze della NATO. In tal modo, alcuni provvedimenti nazionali e dell'Alleanza sono in corso per rispondere alle esigenze organizzative e di ristrutturazione che una capacità di reazione rapida richiede.

Quanto agli equipaggiamenti, due elementi sono fondamentali per accrescere la dispiegabilità e la mobilità delle forze militari. Primo, vi è necessità di piattaforme più mobili per l'esercito dotate anche di grande potenza distruttiva, senza ridurre la protezione delle truppe. Molti paesi della NATO hanno dotato o prevedono di dotare le loro forze di reazione in caso di crisi con veicoli blindati leggeri, come il LAV III (Canada e Stati Uniti), il futuro veicolo blindato da combattimento per la fanteria (Francia) e il Veicolo da trasporto a protezione totale (Germania). Queste piattaforme su ruote sono più leggere di un carro cingolato, possono essere dispiegate in maggior numero con aerei e, una volta sul terreno, sono più versatili. Beninteso, non offrono gli stessi livelli di protezione delle truppe e di potenza di fuoco dei carri armati. Ne consegue che i paesi della NATO continuano a modernizzare e/o a produrre nuovi carri come il Leclerc, il Leopard 2, il Challenger 2, e l'M1 Abrams.

Sono in corso dei progetti per sviluppare dei veicoli leggeri da combattimento, che hanno il compito di soddisfare le esigenze di trasporto nel dispiegamento rapido. Questi includono il Veicolo blindato da combattimento del Canada, la nuova piattaforma blindata della Germania e il Futuro sistema da combattimento degli USA. Ma questi sistemi non saranno operativi almeno per un decennio. Gli Stati Uniti, per effetto della loro posizione geostrategica e dei loro interessi di sicurezza su scala mondiale, sono assai inclini alla trasformazione delle loro forze terrestri da pesanti a più leggere, più mobili e

dispiegabili. Hanno quindi ridotto in modo significativo i loro programmi di miglioramento dell'Abrams e dell'obice semovente Crusader, e hanno indirizzato questi finanziamenti verso il loro Futuro sistema da combattimento. Al contrario, i programmi di investimento europei continuano a prevedere veicoli con corazza più pesante, come carri armati, obici semoventi e pezzi di artiglieria.

Ancor più importante per accrescere la dispiegabilità e la mobilità è il trasporto strategico aereo e navale. In ciò, il Canada e i membri europei della NATO accusano un serio ritardo rispetto agli Stati Uniti. Sebbene diversi paesi abbiano flotte di aerei da trasporto C-130 e C-160, il loro ruolo è considerato più tattico che strategico. Inoltre, molti aerei da trasporto più grandi, come il C-160s francese e tedesco, sono vecchi ed è ora di rimpiazzarli. Con niente di paragonabile ai C-17 o ai C-15, aerei da trasporto pesante degli Stati Uniti, i paesi della

NATO dipendono quasi completamente dagli Stati Uniti per il trasporto aereo a lungo raggio delle loro truppe e dei loro equipaggiamenti "fuori misura".

Si stanno prendendo delle misure per fronteggiare questo problema. Numerosi paesi europei della NATO – tra cui Belgio, Francia, Germania, Italia, Spagna, Turchia e Regno Unito – hanno sottoscritto l'acquisto di circa 200 esemplari dell'A400M, aereo da trasporto pesante, delle Airbus Industries, altrimenti noto come il Grande aereo del futuro. Ma non ci si attende che questo aereo entri in servizio prima del 2007 e le attuali caratteristiche mostrano

che non sarà adatto a trasportare equipaggiamenti "fuori misura". Per colmare questa carenza nel trasporto aereo strategico, il Regno Unito ha cominciato ad affittare quattro aerei C-17, il primo dei quali sarà consegnato alla Royal Air Force nel corso dell'anno. Per fronteggiare le esigenze di breve e medio termine, anche Francia e Germania potrebbero affittare alcuni aerei C-17, o forse l'aereo da trasporto russo-ucraino AN-70, ma una decisione non è stata ancora presa. Anche il Canada sta valutando delle opzioni per accrescere la propria capacità nel trasporto aereo. Nel 1999, la Francia ha appoggiato una iniziativa tedesca volta a creare un Comando europeo del trasporto aereo militare per accomunare, al di là delle frontiere nazionali, le risorse del trasporto aereo quali il trasporto strategico e le aerocisterne per il rifornimento in volo. Questa iniziativa viene esaminata nell'ambito del Gruppo aereo europeo che, come primo passo, sta istituendo una Cellula di coordinamento del trasporto aereo.

Per accrescere le capacità di trasporto marittimo, il Regno Unito prevede di costruire due nuove, più grandi portaerei entro il 2015 e di accrescere il numero delle sue navi porta container roll-on/roll-off da due a sei. La Francia non ha che una sola portaerei, la Charles De Gaulle, ma ha in progetto di acquisire più navi roll-on/roll-off e ha convenuto con i Paesi Bassi di associare le loro rispettive capacità navali per trasportare via mare equipaggiamenti pesanti nei punti nevralgici. Il Canada sta compiendo progressi nel suo progetto di Ca-

A oggi, il Canada e i paesi europei membri della NATO hanno compiuto pochi progressi nel dotarsi di mezzi idonei a spostare rapidamente sul teatro i loro eserciti per mare e per via aerea

pacità logistica in mare e di trasporto marittimo, che prevede l'allestimento di una nave polivalente progettata in parte per il trasporto strategico dell'esercito. La Germania non si sta concentrando tanto sul trasporto strategico, quanto sulla creazione, attualmente in corso, di una forza navale flessibile, con nuove fregate, sottomarini U-2 e navi addette al rifornimento.

Per quei paesi che sono membri sia dell'Unione Europea che della NATO, un maggiore incentivo ad accrescere la dispiegabilità e la mobilità delle loro forze militari è costituito dall'Obiettivo globale dell'Unione Europea di creare una forza di intervento rapido forte di 60.000 uomini entro il 2003. Tale forza deve essere mobile, autosufficiente da un punto di vista militare, e dispiegabile in una lontana zona di crisi in 60 giorni. Laddove le responsabilità della NATO coprono l'intera gamma di conflitti, la forza della UE si concentrerà probabilmente sulle operazioni a sostegno della pace e sulle missioni di gestione delle crisi. Tale differenza di compiti rende immaginabile che l'iniziativa della UE potrebbe distogliere i paesi membri della UE che lo sono anche della NATO dall'accrescere le loro capacità militari in quei settori che sono più rilevanti per delle operazioni di sicurezza collettiva nella parte alta della scala, come azioni di precisione e di eliminazione di fuoco nemico. Comunque, sia reagendo ad una guerra che a conflitti di minore intensità della guerra, i paesi membri della UE quanto della NATO vorranno poter portare celermente le loro truppe nel punto di crisi e vorranno che queste siano mobili una volta sul teatro. Infatti, per Francia e Germania sarebbero proprio i loro impegni in ambito UE il principale incentivo ad affittare mezzi di trasporto pesante nei prossimi anni, senza i quali il traguardo del 2003 non sarebbe raggiunto.

L'effetto dell'iniziativa della UE sullo sviluppo di una forza terrestre più leggera, ma al contempo dotata di un'alta potenza distruttiva, è più difficile da valutare. L'attenzione dell'Unione Europea posta sui compiti nella parte più bassa della scala può accelerare l'acquisizione di piattaforme blindate su ruote che, in virtù della loro maggiore mobilità sul campo di battaglia, sono più adatte alle operazioni a sostegno della pace. Ma, per la stessa ragione può rallentare lo sviluppo di sistemi simili al Futuro sistema da combattimento.

Gran parte di ciò che accadrà dipenderà dai bilanci della di-

fesa e, in particolare, dalla percentuale di questi bilanci attribuita alle acquisizioni di materiali. I bilanci della difesa di tutti i paesi della NATO sono diminuiti in maniera drastica nel corso degli anni '90, andamento che solo recentemente si è invertito. Il Canada, il Regno Unito e specialmente gli Stati Uniti hanno registrato degli aumenti in termini reali dei loro bilanci della difesa negli ultimi due anni. Al contrario, quello della Germania ha continuato a diminuire, mentre il bilancio della difesa francese è rimasto essenzialmente statico. Undici altri paesi europei membri della NATO hanno indicato di prevedere nel 2001 degli aumenti in termini reali della spesa per la difesa, ma tali aumenti saranno di ridotta entità e occorrerà del tempo prima che possano tramutarsi in concrete capacità. Siccome negli eserciti aumentano i professionisti, presumibilmente sarà disponibile più denaro per le acquisizioni della difesa. Comunque, questa è anche una previsione a lungo termine. La Francia, per esempio, ha verificato che rendere le proprie forze armate un esercito di professionisti sta costando assai più di quanto in origine fosse stato previsto.

Un esame pragmatico della dispiegabilità e della mobilità delle forze della NATO rivela un quadro eterogeneo. In alcuni paesi, dei significativi progressi sono stati compiuti nel rendere professionali e nel ristrutturare le forze armate nazionali, mentre tale trasformazione è stata molto più lenta in altri. Ciò vale anche per la struttura delle forze della NATO. Le forze armate vengono rese più leggere e più mobili, ma si continua a porre un forte accento sulla preparazione ad attività belliche con pesante blindatura. In generale, ci si può attendere che l'iniziativa della UE dia impulso alla dispiegabilità e alla mobilità delle forze della NATO. Inoltre, vi sono numerosi importanti progetti in programma. Ma rimane il fatto che, a oggi, il Canada e i paesi europei membri della NATO hanno compiuto pochi progressi nel dotarsi di mezzi idonei a spostare rapidamente sul teatro i loro eserciti per mare e per via aerea. Ci vorrà un po' di tempo prima che i previsti aumenti nei bilanci della difesa possano tramutarsi in concrete capacità. Anche gli Stati Uniti, ostacolati dai costi delle operazioni in corso e da quelli dello stato di preparazione, potrebbero incontrare difficoltà nei loro sforzi di trasformazione dell'esercito. La rivoluzione, benché in corso, è ancora lungi dal realizzarsi. ■



IL PROGRAMMA SCIENTIFICO DELLA NATO

"Unire il mondo scientifico per il progresso e la pace"



Il Programma scientifico della NATO contribuisce a progetti di collaborazione tra scienziati dei paesi alleati e dei paesi partner. Il programma – che non è connesso con la difesa – è volto a stimolare la cooperazione tra scienziati con differenti esperienze, a creare duraturi legami tra ricercatori, e a contribuire all'evoluzione delle comunità scientifiche nei paesi partner.

Dettagliate informazioni si possono trovare sul sito web della NATO:

<http://www.nato.int/science>

organizzazione del trattato nord atlantico



*belgio
canada
repubblica ceca
danimarca
francia
germania
grezia
ungheria
islanda
italia
lussemburgo
paesi bassi
norvegia
polonia
portogallo
spagna
turchia
regno unito
stati uniti*