

Rivista della **NATO**

Evoluzione dei partenariati della NATO



Intervista
a Martti Ahtisaari
pagg. 24-25



La riforma
delle forze armate
nell'Europa
centrale
e orientale
pagg. 30-33

N. 3

AUTUNNO 2001

Sped. abb. post. 45%
(art. 2 comma 20/B
legge 662/96)
Filiale di Roma
Pubblicazione trimestrale

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 29 novembre 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.

EVOLUZIONE DEI PARTENARIATI DELLA NATO

6
Costruire la sicurezza attraverso il partenariato
Robert Weaver analizza l'evoluzione dei partenariati della NATO.



10
Invitare Cenerentola al ballo
Robert E. Hunter esamina le potenzialità del Consiglio di partenariato euro-atlantico.



13
Promuovere la sicurezza regionale
James Appathurai esamina il modo in cui la NATO promuove la cooperazione regionale in materia di sicurezza.

16
Il partenariato nella sua pratica attuazione: l'esperienza della Georgia
Irakli Menagarishvili descrive il rapporto della Georgia con la NATO.



N. 3
Autunno 2001



Intervista
a Martti Ahtisaari



La riforma
delle forze armate
nel Europa
centrale
e orientale

IN COPERTINA

Soldati dei paesi alleati e partner sfilano insieme.

ANALISI

18
Immaginare la NATO nel 2011
Michael Rühle immagina come l'Alleanza e il contesto di sicurezza euro-atlantica potrebbero apparire tra dieci anni.



SERVIZI

22
Controllo della contaminazione in Kazakistan

23
Facilitare la transizione alla vita civile

INTERVISTA

24
Martti Ahtisaari: mediatore internazionale

RECENSIONI

26

La nuova questione macedone

Christopher Bennett esamina la recente letteratura dedicata all'ex Repubblica jugoslava di Macedonia*.



SPECIALE

28

Formare una nuova elite

Il colonnello Ralph D. Thiele descrive come il Collegio di difesa della NATO si apre ai cittadini dei paesi partner.



AFFARI MILITARI

30

Le realtà della riforma

Chris Donnelly esamina la riforma delle forze armate in Europa centrale e orientale.

STATISTICHE

34

Spese per la difesa ed entità delle forze armate della NATO e dei paesi partner

prefazione

Mentre questo numero della *Rivista della NATO* era in fase di preparazione, gli Stati Uniti hanno subito un devastante attacco terroristico, i cui effetti si sono avvertiti in tutto il mondo. La reazione degli Alleati dell'America ai barbari attacchi dell'11 settembre è stata immediata: totale solidarietà agli Stati Uniti nel momento del bisogno. Quale tangibile segno di tale solidarietà, il 12 settembre, i paesi membri della NATO hanno convenuto che se venisse appurato che tale attacco è stato guidato dall'esterno contro gli Stati Uniti, dovrebbe allora essere considerato come un'azione contemplata dall'articolo 5 del Trattato di Washington, che stabilisce che un attacco contro uno o più Alleati sarà considerato come un attacco contro tutti. Il 2 ottobre, il governo degli Stati Uniti ha confermato che gli attacchi erano stati effettivamente lanciati dall'esterno, da terroristi dell'organizzazione *al-Qaida* di Osama bin Laden.

L'elemento fondante della NATO – il suo nucleo – è sempre stato l'articolo 5, l'impegno alla difesa collettiva. Certo, tale impegno fu sottoscritto originariamente, nel 1949, in circostanze molto diverse. Ma resta ugualmente valido e fondamentale oggi, di fronte a questa nuova minaccia. Con la decisione di invocare l'articolo 5, i membri della NATO hanno dimostrato, una volta di più, che l'Alleanza non è un luogo dove si parla solo di affari. È una comunità di nazioni, unite dai loro valori e assolutamente determinate ad agire insieme per difenderli.

Il 12 settembre, è stato inoltre dimostrato che la comunità euro-atlantica è oggi assai più ampia dei 19 paesi membri della NATO. Nelle ore successive alla storica decisione della NATO, i 46 paesi membri del Consiglio di partenariato euro-atlantico – del Nord America, dell'Europa e dell'Asia centrale – hanno diramato una dichiarazione in cui convenivano che questi atti costituivano un attacco non solo contro gli Stati Uniti, ma contro i nostri comuni valori. Nella dichiarazione dell'EAPC, i 46 paesi si sono inoltre impegnati a compiere tutti gli sforzi necessari per combattere la piaga del terrorismo.

È troppo presto per dire quale ruolo la NATO e i propri membri, o l'EAPC, svolgeranno nella prossima lotta internazionale contro la piaga del terrorismo. Sarà una lotta lunga e a volte difficile. Richiederà tutti gli strumenti a nostra disposizione, politici, economici e diplomatici, e anche militari. E richiederà l'attivo impegno della più vasta coalizione possibile di paesi, tutti impegnati nel conseguimento dei comuni obiettivi. La solidarietà e la determinazione dimostrate a Bruxelles il 12 settembre dal Consiglio Nord Atlantico e dall'EAPC costituiscono un primo passo fondamentale. Mostrano l'importanza pratica dei partenariati della NATO e sottolineano l'opportunità di questo numero della *Rivista della NATO*.

Lord Robertson

INFORMAZIONI SULLA NATO

Il 20 e 21 settembre, il Segretario generale della NATO **Lord Robertson** si è recato in visita a **Berlino**, Germania, per partecipare alla Conferenza di riesame della NATO, un'occasione annuale per discutere del futuro dell'Alleanza, ed ha incontrato il Cancelliere **Gerhard Schröder**, il Ministro degli esteri **Joschka Fischer** ed altri leader politici.

Relazioni di Armitage



Il 20 settembre, **Richard Armitage**, Vice Segretario di Stato USA, si è recato in visita alla NATO per informare **Lord Robertson** e il **Consiglio Nord Atlantico** sull'andamento delle inchieste relative agli attacchi terroristici dell'11 settembre.

Forza di rinalzo

Il 19 settembre, il Presidente della Repubblica ex jugoslava di Macedonia* **Boris Trajkovski** ha chiesto alla NATO di continuare a dispiegare nel suo paese una ridotta forza di rinalzo dopo la fine della **Operation Essential Harvest**, il 26 settembre.

Dal 17 al 22 settembre, quattro paesi membri della NATO e cinque paesi partner hanno partecipato alla **Cooperative Engagement 2001**, prima esercitazione navale NATO/PfP a svolgersi in Slovenia, ad **Ankaran**, nei pressi di **Capodistria**.

Dal 17 al 21 settembre, sette paesi membri della NATO e tre paesi partner hanno partecipato alla **Cooperative Poseidon**, seconda fase di una esercitazione sulla sicurezza dei mezzi subacquei, svoltasi a **Bremerhaven**, Germania. A questa esercitazione hanno inoltre partecipato osservatori dei sette paesi del **Dialogo Mediterraneo**.

Dall'11 al 21 settembre, personale militare proveniente da nove paesi della NATO e da 13 paesi partner ha preso

parte alla **Cooperative Key 2001**, un'esercitazione sulle operazioni a sostegno della pace, svoltasi a **Plovdiv**, Bulgaria. Vi hanno partecipato inoltre membri dell'ufficio dell'Alto Rappresentante dell'ONU per i rifugiati e numerose organizzazioni non governative.

Dal 10 al 21 settembre, partecipanti provenienti da sette paesi della NATO e da 13 paesi partner hanno partecipato alla **Cooperative Best Effort 2001** presso la base aerea di **Zeltweg**, Austria, un'esercitazione volta ad illustrare ai partecipanti le esperienze del sostegno alla pace.

Il 17 settembre, il Generale tedesco **Dieter Stöckmann** ha sostituito il Generale inglese **Sir Rupert Smith** quale **Vice Comandante supremo delle forze alleate in Europa** in una cerimonia al Quartier generale supremo delle potenze alleate in Europa (**SHAPE**), a **Mons**, Belgio.

Il 14 settembre, **Lord Robertson** ha visitato **Skopje**, nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, per consultazioni con il Presidente **Boris Trajkovski** ed il suo governo e per esaminare i progressi compiuti dalla **Operation Essential Harvest**.

Tre minuti di silenzio

Il 13 settembre, il personale della NATO, unendosi a milioni di persone in tutta Europa, ha osservato tre minuti di silenzio per le vittime degli attacchi terroristici dell'11 settembre e per i loro familiari.



Il 13 settembre, NATO e Russia hanno espresso il loro più profondo cordoglio per le vittime degli attacchi terroristici dell'11 settembre a New York e a Washington DC e per le loro famiglie e, in una riunione del **Consiglio congiunto permanente NATO-Russia**, si sono impegnati ad intensificare la cooperazione per combattere il terrorismo. Analoghi sentimenti sono stati espressi nelle riunioni straordinarie della **Commissione NATO-Ucraina** e del **Consiglio di partenariato euro-atlantico**.

Nuovo ambasciatore inglese

Il 13 settembre, l'Ambasciatore **Emyr Jones Parry** ha sostituito l'Ambasciatore **David Manning** quale **rappresentante permanente del Regno Unito** presso la NATO. L'ambasciatore Parry, 53 anni, è un diplomatico di carriera ed è stato Direttore degli affari politici presso il Ministero degli esteri e del Commonwealth dal luglio 1998 all'agosto 2001.

Articolo 5

Il 12 settembre, gli ambasciatori presso la NATO hanno convenuto che se l'attacco terroristico dell'11 settembre fosse stato diretto dall'esterno, sarebbe stato considerato come un attacco diretto contro tutti gli Alleati della NATO, invocando quindi per la prima volta nella storia dell'Alleanza l'**Articolo 5 del Trattato di Washington**, atto istitutivo della NATO.

L'11 settembre, **Lord Robertson** e il **Consiglio Nord Atlantico** hanno condannato gli attacchi terroristici perpetrati negli Stati Uniti contro civili innocenti e hanno manifestato il loro più profondo cordoglio e la loro solidarietà al popolo americano.

Il 7 settembre, **Lord Robertson** ha partecipato alla giornata conclusiva di un simposio di tre giorni a **Oslo**, Norvegia, dedicato agli aspetti tecnologici, industriali e scientifici dell'adattamento al mutato contesto di sicurezza attuale. La manifestazione era organizzata congiuntamente dal Comandante supremo alleato per l'Atlantico (**SACLANT**), dal **Comando della difesa norvegese** e dal **Comando interforze americano**.

Nuovo ambasciatore USA



Il 4 settembre, l'Ambasciatore **Nicholas Burns** ha sostituito l'Ambasciatore **Alexander Vershbow** quale **rappresentante permanente degli Stati Uniti** presso la NATO. L'ambasciatore Burns, 45 anni, è stato precedente-

mente Ambasciatore USA in Grecia dal 1997 al luglio 2001. Dal 1995 al 1997 è stato portavoce del Dipartimento di Stato USA.

Dal 3 al 14 settembre, un'esercitazione reale per addestrare le forze aeree alle operazioni aeree tattiche, tra cui l'eliminazione delle difese aeree nemiche e la guerra elettronica, ha avuto luogo nella principale base aerea di **Ørland**, Norvegia. La **Air Meet 2001** ha coinvolto forze aeree di 13 paesi membri della NATO ed è stata diretta dal Quartier generale delle **Forze aeree alleate Nord**, con sede a **Ramstein**, Germania.

Il 29 agosto, in occasione di una visita nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, **Lord Robertson** ha incontrato il Presidente **Boris Trajkovski**, il Primo Ministro **Ljubco Georgievski**, il Ministro degli interni **Ljube Boshkovski**, il Ministro degli esteri **Ilika Mitreva** e il Ministro della difesa **Vlado Bukovski**, per valutare i progressi compiuti dalle truppe della NATO nel recupero delle armi possedute dai ribelli di etnia albanese.

Disarmare i ribelli



Il 22 agosto ha avuto inizio la **Operation Essential Harvest**, a due mesi dalla richiesta d'aiuto alla NATO da parte del governo della Repubblica ex jugoslava di Macedonia* perché si ristabilisse la pace e la stabilità in quel paese. La missione, della durata di trenta giorni, con effettivo inizio il 27 agosto, consisteva nel disarmare i ribelli di etnia albanese e comprendeva circa 3.500 uomini, dotati di sostegno logistico.

La situazione nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia* ha dominato i lavori dell'ordinaria riunione congiunta del **Consiglio Nord Atlantico** e del **Comitato politico e di sicurezza dell'Unione Europea**, tenutasi a **Bruxelles**, Belgio, il 22 agosto.

INFORMAZIONI SULLA NATO

Il 15 agosto, **Dragan Jokic**, un serbo-bosniaco accusato di crimini di guerra e coinvolto nel massacro di Srebrenica del 1995 e negli attacchi ai posti di osservazione dell'ONU, si è arreso agli uomini di SFOR.

Il 15 agosto, il quartier generale della **Task Force Harvest** si è dispiegato nella **Repubblica ex jugoslava di Macedonia*** – due giorni dopo la firma di un accordo-quadro politico che prevedeva delle riforme interne e che autorizzava l'ingresso di truppe a guida NATO nel paese per disarmare i ribelli di etnia albanese – per valutare la situazione e preparare l'avvio della **Operation Essential Harvest**.

Il 10 agosto è stato arrestato **Vidoje Blagojevic**, un ex comandante serbo-bosniaco accusato di crimini di guerra, quindi trasferito presso il **Tribunale internazionale per i crimini di guerra a L'Aia**.

Preparazione contro le inondazioni
Hanno avuto inizio in settembre i lavori di un progetto pilota volto ad accrescere lo **stato di preparazione e la reazione alle inondazioni** lungo il bacino del fiume Tibisco, in **Ucraina**. Il progetto viene sviluppato nel contesto del programma di lavoro NATO-Ucraina per il 2000.

Il 26 luglio, a **Skopje**, nella Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, **Lord Robertson** ha partecipato insieme all'Alto Rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune della UE, **Javier Solana**, e al Presidente in carica dell'OSCE, il Ministro degli esteri rumeno **Mircea Geoana**, a colloqui con responsabili governativi e con i partiti politici per rilanciare i negoziati volti a porre fine a cinque mesi di violenza.

Il 24 luglio, il Primo Ministro lituano, **Algirdas Brazauskas** ha incontrato **Lord Robertson** presso la sede della NATO.

Il 19 luglio, il **Comitato militare**, massima autorità militare della NA-



TO, e il suo Presidente, Ammiraglio **Guido Venturoni**, hanno visitato il Comando regionale meridionale delle Forze alleate dell'Europa meridionale (**AFSOUTH**), che è responsabile di tutte le operazioni a guida NATO nei Balcani.

Il 18 luglio, il Vice Primo Ministro serbo **Nebosja Covic** e il Ministro degli esteri jugoslavo, **Goran Svilanovic**, hanno incontrato **Lord Robertson** e tenuto un discorso al **Consiglio Nord Atlantico**. Le discussioni si sono concentrate sugli sviluppi nella Serbia meridionale e in Kosovo.

Nuovo Segretario generale delegato della NATO



Il 16 luglio, l'Ambasciatore italiano **Alessandro Minuto Rizzo** ha sostituito l'Ambasciatore **Sergio Balanzino** quale **Segretario generale delegato** della NATO. L'Ambasciatore Rizzo è un diplomatico di carriera; precedentemente è stato Rappresentante permanente del suo paese presso il Comitato politico e per la sicurezza dell'Unione Europea.

Il 12 e 13 luglio, **Lord Robertson** e i 19 **ambasciatori presso la NATO** hanno visitato l'**Albania** e la **Bosnia Erzegovina** per delle ampie discussioni con i responsabili governativi.

Dal 9 al 13 luglio, a **Bruxelles**, Belgio, si è discusso sugli attuali problemi relativi alla sicurezza euro-atlantica in una riunione organizzata dalla **Assemblea parlamentare della NATO** e rivolta a giovani e neoeletti parlamentari dei paesi della NATO e partner.

Il 9 luglio, il Presidente rumeno **Ion Iliescu** e il Ministro degli esteri **Mircea Geoana** hanno incontrato **Lord Robertson** alla NATO per discutere della situazione nei Balcani e della cooperazione tra la Romania e la NATO.

Il 6 luglio, il giorno successivo alla firma del cessate il fuoco tra il governo e i ribelli di etnia albanese nella **Repubblica ex jugoslava di Macedonia***, il Ministro degli esteri **Ilinka Mitreva** si è recato alla NATO per incontrarsi **Lord Robertson**.

Il 4 e 5 luglio, **Lord Robertson** ha visitato **Kiev**, Ucraina, dove ha incontrato il Presidente **Leonid Kuchma**, il Primo Ministro **Anatolyi Kinakh**, il Ministro degli esteri **Anatolyi Zlenko** e il Ministro della difesa **Olexandr Kuzmuk**, come pure altre personalità. Ha tenuto inoltre un discorso in un simposio del Partenariato per la Pace organizzato da **SACLANT**.

Il 29 giugno, ha avuto luogo a **Mjekës**, a sud di Tirana, una cerimonia per festeggiare l'avvio di un progetto destinato alla distruzione di 1,6 milioni di mine antiuomo detenute dagli Albanesi, come stabilito dalla Convenzione di Ottawa che proibisce l'uso, lo stoccaggio, la produzione e il commercio di mine antiuomo. Questo è il primo **progetto di smilitarizzazione** ad essere attuato grazie ad un **Fondo speciale del Partenariato per la Pace**, creato a tale scopo nel 2000.

Essential Harvest

Il 29 giugno, il **Consiglio Nord Atlantico** ha approvato la **Essential Harvest**, un piano operativo creato da SHAPE, per l'eventuale dispiegamento di truppe della NATO nella **Repubblica ex jugoslava di Macedonia***, che, su richiesta di quel governo, aiutino a disarmare i gruppi di etnia albanese. Tale piano verrebbe posto in atto a condizione che le parti perseguano il dialogo politico e mettano fine alle ostilità.

Il 28 giugno, il Presidente moldavo **Vladimir Voran** si è recato in visita alla NATO dove ha incontrato **Lord Robertson** e sottoscritto un accordo che consentirà agli esperti della NATO di fornire l'assistenza materiale e la preparazione necessarie ad assicurare l'attuazione di un progetto del **Fondo speciale del Partenariato per la Pace** che si propone di distruggere in condizioni di sicurezza carburanti per razzi altamente pericolosi, come pure



mine terrestri antiuomo e munizionamento residuo.

Il 26 giugno, presso la sede della NATO, il Rappresentante speciale dell'ONU per il Kosovo **Hans Haekkerup** ha illustrato agli **ambasciatori della NATO** la situazione nella provincia e i preparativi in corso per le prossime elezioni.

Il 21 giugno, il Presidente polacco **Aleksander Kwasniewski** ha visitato lo **SHAPE a Mons**, Belgio, dove ha incontrato il Comandante supremo delle forze alleate in Europa, il Generale USA **Joseph W. Ralston**.

Visita negli USA

Durante un viaggio negli **Stati Uniti** dal 19 al 22 giugno, **Lord Robertson** ha tenuto un discorso davanti al Chicago Council for Foreign Relations, prima di recarsi a Washington per incontrarsi il Consigliere per la sicurezza nazionale **Condoleezza Rice**, il Segretario di stato **Colin Powell** e il Segretario alla difesa **Donald Rumsfeld**. Ha quindi partecipato all'annuale seminario organizzato da **SACLANT** a **Norfolk** in Virginia, che quest'anno verteva sulle capacità militari della NATO.

Dal 18 al 29 giugno, 15 paesi della NATO hanno partecipato alla **Clean Hunter 2001**, un'esercitazione aerea reale dal **Nord Europa al Nord della Francia**. Questa esercitazione annuale coinvolge il Quartier generale delle Forze aeree alleate Nord e i suoi centri subordinati per le operazioni aeree multinazionali in esercitazioni volte a mantenere lo stato di efficacia nel pianificare ed effettuare operazioni aeree reali coordinate.



Ulteriori informazioni si possono trovare sul sito NATO Update: www.nato.int/docu/update/index.htm

Costruire la sicurezza attraverso il partenariato

Robert Weaver analizza l'evoluzione dei partenariati della NATO dieci anni dopo la creazione del Consiglio di cooperazione nord atlantico



© NATO

Un evento storico: mentre è in corso la prima riunione del Consiglio di cooperazione nord atlantico, nel dicembre 1991, l'Unione Sovietica si dissolve.

Quando i 46 ambasciatori del Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC) si incontrano, danno per scontato che potranno dibattere e discutere le più urgenti questioni del giorno relative alla sicurezza in un contesto franco e costruttivo. Ma poco più di dieci anni fa, i diplomatici dei paesi che appartenevano al Patto di Varsavia – che rappresentano quasi la metà degli attuali membri dell'EAPC – non potevano neanche entrare nella sede della NATO. Se desideravano consegnare un messaggio, erano obbligati a lasciarlo all'ingresso principale. Tale cambiamento dimostra l'evoluzione della sicurezza euro-atlantica nello scorso decennio e, soprattutto, il modo in cui una strategia dell'Alleanza costruita sui partena-

Robert Weaver si occupa dell'allargamento della NATO e delle questioni relative all'EAPC nella Divisione affari politici della NATO.

riati ha modificato il contesto strategico dell'area euro-atlantica.

Oltre ad ospitare l'EAPC, un dinamico organismo multilaterale per la disamina e lo sviluppo delle questioni relative alla sicurezza, la NATO costituisce l'elemento centrale di tutta una rete di partenariati e di programmi interagenti nel campo della sicurezza. L'Alleanza, attraverso il Partenariato per la Pace, si adopera per favorire la riforma delle forze armate e contribuire alla transizione democratica in buona parte dell'ex Europa comunista. Inoltre, sono state create delle speciali relazioni bilaterali tanto con la Russia che con l'Ucraina, i due più vasti paesi sorti dalla disgregazione dell'Unione Sovietica. Il dialogo sulla sicurezza è pure in corso con un numero sempre crescente di paesi nella regione mediterranea (vedi scheda a pag. 9).

Attualmente, 27 Partner utilizzano questa istituzione per consultarsi regolarmente con i 19 Alleati su questioni che comprendono tutti gli aspetti della sicurezza e che riguardano

tutte le regioni dell'area euro-atlantica. Le forze armate dei paesi alleati e dei partner si esercitano e interagiscono tra di loro quotidianamente. E circa 9.000 soldati dei paesi partner, di cui quasi 4.000 russi, prestano servizio a fianco dei loro colleghi dell'Alleanza nelle operazioni di mantenimento della pace a guida NATO nei Balcani.

Chiunque avesse predetto nel 1991 il tipo di evoluzione che la sicurezza euro-atlantica avrebbe avuto nello scorso decennio, probabilmente si sarebbe esposto al ridicolo. A quel tempo, dopo la fine della Guerra fredda, era di moda tra gli analisti prevedere l'imminente scomparsa della NATO o, in seguito al colpo di stato a Mosca dell'agosto 1991, un ritorno agli atteggiamenti di contrapposizione che avevano caratterizzato la politica in Europa per la maggior parte di un cinquantennio. Comunque, riandando al passato, le cose sarebbero potute andare terribilmente peggio. Che ciò non sia accaduto, lo si deve in larga parte al fatto che gli Alleati hanno offerto una "mano amica" ai loro antichi avversari e alla strategia volta alla creazione dei partenariati, che la NATO ha perseguito nello scorso decennio.

Alla fine della Guerra fredda, il primo compito della NATO consistette nel cercare di superare i persistenti erronei preconcetti su ciò che l'Alleanza rappresentava e su come operava. Era fondamentale far comprendere come la NATO fosse un'Alleanza difensiva. A Londra, nel luglio 1990, i leader della NATO decisero di ridurre il ruolo delle armi nucleari nella strategia militare dell'Alleanza a quello di "armi di estrema risorsa". Questa mossa rendeva palesi le buone intenzioni della NATO ed era intesa a non concedere alle forze antiriformiste a Mosca il pretesto di una presunta "minaccia della NATO", per impedire il processo di liberalizzazione nell'Europa centrale e orientale. Oltre a ciò, la NATO dovette valutare quale fosse il miglior modo per stabilire un valido rapporto nel campo della sicurezza con questi paesi, che consentisse all'Alleanza di promuovere attivamente gli sviluppi in tale campo. Al vertice NATO di Roma, nel novembre 1991, l'Alleanza propose la creazione del Consiglio di cooperazione nord atlantico (NACC) quale foro per un dialogo strutturato con i paesi dell'ex Patto di Varsavia.

Il NACC si riunì per la prima volta nel dicembre 1991 con la partecipazione dei 16 paesi dell'Alleanza e di 9 paesi partner. In quel momento, tale era il ritmo del cambiamento in Europa che la stessa riunione si rivelò uno storico avvenimento diplomatico. Allorché si era sul punto di approvare il comunicato finale, l'ambasciatore sovietico richiese che tutti i riferimenti all'Unione Sovietica venissero eliminati dal testo. L'Unione Sovietica si era dissolta mentre la riunione era in corso, con il risultato che da quel momento l'ambasciatore avrebbe potuto rappresentare solo la Federazione Russa. Nel marzo 1992, altri dieci stati dell'ex Unione Sovietica, da poco indipendenti, aderirono al NACC. L'Albania e la Georgia ne divennero membri nel giugno dello stesso anno.

Nel periodo immediatamente successivo alla Guerra fredda, le consultazioni nell'ambito del NACC si concentrarono sui problemi relativi alla sicurezza che sussistevano dopo la Guerra fredda, come il ritiro delle truppe russe dagli Stati baltici. Intanto, la cooperazione politica si focalizzava sulle que-

stioni di sicurezza e connesse alla difesa, tra cui la pianificazione della difesa, gli approcci concettuali al controllo degli armamenti, le relazioni tra settori civili e militari, la gestione del traffico aereo e la conversione delle industrie della difesa, così pure sulla cosiddetta "terza dimensione" della NATO, che consiste nei programmi scientifici e ambientali dell'Alleanza.

Il NACC risultò innovativo in molti modi. Comunque, si concentrò sul dialogo politico multilaterale e non si occupò di offrire a ciascun Partner la possibilità di sviluppare singole relazioni di cooperazione con la NATO. Il Partenariato per la Pace, avviato nel gennaio 1994, venne concepito per soddisfare questa esigenza, offrendo programmi di cooperazione con la NATO personalizzati e un rafforzato rapporto politico. Ciò includeva il diritto di ogni Partner di consultarsi con l'Alleanza, ove avesse sentore di una minaccia alla propria indipendenza politica, alla propria sicurezza o alla propria integrità territoriale. Il Partenariato si occupò particolarmente dello sviluppo di forze che risultassero interoperabili con quelle dell'Alleanza – in primo luogo le forze armate – e di questioni quali la pianificazione civile di emergenza. Il Partenariato per la Pace consentì ai Partner di sviluppare i loro rapporti bilaterali con la NATO secondo i loro ritmi.

Quando si rafforzò il rapporto politico tra Alleati e Partner, il Partenariato per la Pace fornì pure i meccanismi attraverso i quali i Partner avrebbero potuto partecipare, ove lo avessero desiderato, alle operazioni a guida NATO. In pratica, ciò ha dato il via alla loro partecipazione alle azioni della NATO nei Balcani, area in cui, ancor prima dello spiegamento della prima missione di mantenimento della pace, i Partner hanno svolto un ruolo fondamentale.

Durante la guerra di Bosnia, numerosi paesi partner hanno aiutato l'Alleanza ad applicare un embargo sulle armi che riguardava l'intera ex Jugoslavia, ad applicare delle sanzioni economiche contro Serbia e Montenegro e un divieto di sorvolo sulla Bosnia. L'Albania, per esempio, consentì alle navi della NATO l'uso delle proprie acque territoriali per l'applicazione dell'embargo sulle armi e delle sanzioni economiche, e l'Ungheria, allora un paese partner, consentì agli aerei della NATO per l'avvistamento a distanza di utilizzare lo spazio aereo dell'Ungheria per controllare la zona di non sorvolo sulla Bosnia. Inoltre, soldati di 14 paesi partner prestarono servizio a fianco dei loro colleghi dell'Alleanza nella Forza di attuazione (IFOR), la prima operazione di mantenimento della pace a guida NATO, dotando la forza di capacità supplementari e attribuendo ulteriore legittimità alla missione.

Avendo messo in campo i propri soldati e dato che le proprie forze operavano sotto il comando della NATO in un contesto ad alto rischio, i Partner hanno ovviamente cercato di partecipare maggiormente al processo decisionale, in cui si stabilivano gli obiettivi e le procedure operative della missione. Nella fase che ha preceduto IFOR, questo aspetto era stato per lo più trattato su una base *ad hoc*, dato che la missione era la prima nel suo genere per l'Alleanza. Ma con dei Partner così desiderosi di mostrare il loro impegno nel contribuire a risolvere i problemi relativi alla sicurezza che si ponevano al di là dei loro confini, si rese necessario un nuovo approccio per il partenariato.

In seguito ad uno storico discorso dell'allora Segretario di stato USA Warren Christopher nel settembre 1996, che proponeva la creazione di un nuovo foro per la sicurezza, la NATO intraprese un approfondito esame della propria strategia riguardante il partenariato. Uno dei principali obiettivi di questo processo fu quello di offrire maggiori possibilità decisionali ai Partner nell'intero ambito del partenariato. L'altro obiettivo consistette nel cogliere l'occasione per focalizzare il partenariato ancor più sulle questioni operative. Così sorsero l'EAPC e un Partenariato rafforzato e più operativo.

Quanto alla consultazione politica, era ora opportuno andare oltre il NACC e creare un foro per la sicurezza che affrontasse la crescente complessità dei rapporti che si stabilivano attraverso il Partenariato per la Pace. Piuttosto che basarsi sulla partecipazione degli ex avversari della NATO, un nuovo organismo di cooperazione avrebbe dovuto comprendere tutti i paesi euro-atlantici desiderosi di costruire un rapporto con la NATO. Questo nuovo organismo avrebbe potuto includere quei paesi tradizionalmente neutrali – come Austria, Finlandia e Svezia – che avevano dato prova di essere dei validi membri del Partenariato per la Pace, e che non erano membri a pieno titolo del NACC.

Andando oltre il NACC, l'EAPC si tradusse in un impegno da parte della NATO a coinvolgere sempre più strettamente i Partner nei processi decisionali dell'Alleanza. Inoltre, fornì un contesto per fare altrettanto nelle consultazioni per la pianificazione, l'esecuzione e il controllo politico di quelle che sono ora note come operazioni del PFP a guida NATO. In quanto organismo multilaterale coordinatore del partenariato, l'EAPC si concentrò, come già il NACC, sulle consultazioni pratiche in campo politico e in quello della sicurezza. Ma ampliò l'ambito di queste consultazioni per includervi la gestione delle crisi, le questioni regionali, le questioni relative al controllo degli armamenti, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e il terrorismo internazionale, come pure le questioni relative alla difesa, quali la pianificazione e i bilanci della difesa, inclusa la politica di difesa e la strategia. L'emergenza civile e lo stato di preparazione in caso di calamità, la cooperazione nel campo degli armamenti e le operazioni in campo ambientale legate alla difesa completarono un elenco già notevole.

Oltre alle consultazioni tradizionali, l'EAPC si è ritagliato un ruolo che consiste nell'aiutare a indirizzare le principali questioni concernenti tanto i membri della NATO quanto i Partner. Ha conseguito ciò utilizzando il massimo di flessibilità consentito da un minimo di norme istituzionali per adottare nuovi approcci riguardanti la sicurezza. È stato fatto uso, per esempio, di gruppi di lavoro a partecipazione aperta, che consentono ai paesi più interessati di prendere iniziative e di preparare l'attività per le riunioni plenarie dell'organismo. Delle consultazioni sul Caucaso e sull'Europa sud-orientale, per esempio, hanno beneficiato di tale approccio. L'EAPC ha inoltre incoraggiato i propri membri ad esaminare i problemi sotto nuove prospettive, piuttosto che cercare di risolvere gli annosi punti di frizione, un approccio che si è dimostrato fruttuoso nei casi in cui il compito di guida è attribuito ad altre organizzazioni.

Quanto al Partenariato rafforzato e più operativo, il suo nuovo orientamento è stato costruito sull'esperienza ottenuta nei primi anni del Partenariato per la Pace, e sulle lezioni apprese nelle operazioni di mantenimento della pace a guida NATO in Bosnia. Tra le misure prese per rafforzare e migliorare il partenariato e renderlo più operativo, si distinguono tre iniziative. Queste sono il Processo di pianificazione e di riesame (PARP); il Concetto sulle capacità operative (OCC); e il Quadro politico-militare per le operazioni del PFP a guida NATO.

Il PARP indica i requisiti di interoperabilità e di capacità che i partecipanti devono conseguire e prevede un vasto processo d'esame per valutare i progressi compiuti. Fornendo i parametri di riferimento, aiuta i Partner a sviluppare le capacità che costituiranno la spina dorsale degli aspetti più operativi del partenariato. Nel corso degli anni, tali requisiti sono divenuti più complessi, più rigorosi e legati agli incrementi che gli Alleati hanno stabilito per se stessi nell'Iniziativa per le capacità della difesa. Di fatto, sempre più il PARP è divenuto simile allo stesso processo di pianificazione della difesa dell'Alleanza, con delle direttive ministeriali per gli obiettivi della pianificazione della difesa; con degli Obiettivi del partenariato simili agli Obiettivi delle forze della NATO; e con una Valutazione del PARP che rispecchia il Riesame annuale della difesa della NATO.

Allorché si prende in considerazione un'operazione reale e l'uso di queste forze dei paesi partner, i comandanti della NATO devono conoscere quali forze sono disponibili e quali sono le loro capacità. L'OCC è stato creato per rispondere a questi problemi fondamentali e consente di fornire ai comandanti della NATO delle valide informazioni circa i possibili contributi dei Partner onde permettere il rapido dispiegamento di una forza idonea al bisogno. Ciò completa la valutazione fatta nel quadro del PARP e dovrebbe contribuire ad accrescere l'efficacia militare accertata di quelle forze. Per i comandanti della NATO, dei contributi dei paesi partner più efficaci sul piano militare accrescono la capacità dell'Alleanza a sostenere delle operazioni a lungo termine.

Creare dei meccanismi per contribuire ad accrescere i contributi dei Partner è, ovviamente, solo una parte del problema. In primo luogo, i paesi partner devono decidere se desiderano che le loro forze siano coinvolte in una determinata operazione. Questo è lo spartiacque fondamentale tra l'aspetto pratico e quello politico - che l'EAPC compendia.

Attraverso l'EAPC, tutti i paesi partner sono coinvolti nelle consultazioni sulle crisi emergenti, che potrebbero richiedere lo spiegamento di truppe. Per incoraggiare i paesi partner a mettere a disposizione loro forze per operazioni complesse e potenzialmente pericolose, la NATO ha sviluppato un meccanismo per garantire che le consultazioni non siano più condotte su una base *ad hoc*, ma vengano istituzionalizzate in base a procedure che riconoscono l'importanza dei contributi dei paesi partner. Questa iniziativa, che costituisce il terzo elemento principale del Partenariato rafforzato e più operativo, è nota come Quadro politico-militare per le operazioni del PFP a guida NATO.

Quando si discute di una crisi che va aggravandosi, tutti i

membri dell'EAPC sono coinvolti. Se la NATO ritiene che possa essere necessario dispiegare delle truppe, il Consiglio Atlantico, il massimo organismo decisionale della NATO, può verificare quali Partner abbiano intenzione di contribuire alla forza. Questi Partner possono allora scambiare i loro punti di vista con gli Alleati e partecipare alla prima fase della pianificazione di un'operazione. Saranno quindi consultati sulla pianificazione dell'operazione e saranno coinvolti nel processo di creazione della forza, allorché il comandante stabilirà la composizione di questa. È a questo punto che l'OCC dovrebbe consentire di risparmiare tempo e sforzi grazie ad una migliore previsione sulla capacità delle forze dei paesi partner messe a disposizione.

Una volta che i contributi dei paesi partner siano stati accettati, le discussioni sull'operazione possono aver luogo tra la NATO e quei paesi partner che vi partecipano. Intanto, l'EAPC in sessione plenaria è nondimeno impegnato nella discussione generale su quella specifica operazione e sul contesto politico che la riguarda. Pur consultando i paesi partner che contribuiscono con truppe al massimo livello possibile, le de-

cisioni finali tuttavia devono essere prese dall'Alleanza, dai cui mezzi tali operazioni dipendono. Questo processo di consultazione continua per tutta la durata di un'operazione, consentendo ai paesi partner di avere voce in capitolo quando vengono prese importanti decisioni.

Il contributo dei paesi partner alle operazioni di mantenimento della pace non può essere sottovalutato. In verità, si potrebbe sostenere che il coinvolgimento della NATO per ristabilire la pace in Kosovo non sarebbe stato possibile senza la partecipazione dei paesi partner. Questi non solo hanno fornito alla NATO un valido sostegno politico, ma anche mezzi essenziali per la missione, tra cui l'uso dello spazio aereo durante la campagna aerea e indispensabili basi logistiche a sostegno delle linee di comunicazione della KFOR. Man mano che si sviluppa il rapporto tra Alleati e Partner, si può sempre più parlare di una condivisa comunità di valori che sta alla base di queste attività pratiche. Nei dieci anni successivi alla creazione del NACC, il partenariato si è evoluto sino a diventare un elemento fondamentale della sicurezza euro-atlantica. ■

Il Dialogo Mediterraneo

La NATO ha lanciato il Dialogo Mediterraneo nel 1994 riconoscendo che la sicurezza e la stabilità dell'Europa sono strettamente legate a quella del Mediterraneo, scrive *Alberto Bin*.

Questo programma, che include Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia, ha lo scopo di contribuire alla sicurezza e stabilità regionali, a migliorare la comprensione reciproca, e a dissipare i malintesi riguardanti la NATO tra i paesi del Mediterraneo.

Il Dialogo si basa principalmente su delle relazioni bilaterali tra ciascun paese partecipante e l'Alleanza. Comunque, prevede anche delle riunioni multilaterali, caso per caso. Consente a tutti i paesi del Dialogo di discutere sullo stesso piano e di partecipare ad attività comuni e funge da complemento ad altre iniziative internazionali, connesse ma distinte, quali quelle intraprese dall'Unione Europea e dall'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa.

Il Dialogo prevede un dialogo politico ed una cooperazione pratica con i paesi partecipanti. Il dialogo politico consiste in regolari incontri politici bilaterali, come pure in conferenze multilaterali a livello di ambasciatori. Entrambi costituiscono un'occasione per scambiare i rispettivi punti di vista su una gamma di questioni riguardanti la sicurezza nel Mediterraneo, come pure sul futuro sviluppo del Dialogo.

Alberto Bin si occupa del Dialogo Mediterraneo nella Divisione affari politici della NATO.

La cooperazione pratica è organizzata attraverso un Programma di lavoro annuale ed assume diverse forme, tra cui l'invito a funzionari dei paesi del Dialogo a partecipare ai corsi delle scuole della NATO. Altre attività includono dei seminari destinati specificamente ai paesi del Dialogo, in particolare nel campo della pianificazione civile di emergenza, come pure visite alla sede della NATO di personaggi che fanno opinione, di accademici, di giornalisti e di parlamentari provenienti dai paesi del Dialogo.

L'Alleanza assegna borse di studio istituzionali a ricercatori della regione. Il Dialogo promuove inoltre la cooperazione scientifica attraverso il Programma scientifico della NATO. Nel 2000, per esempio, 108 scienziati dei paesi del Dialogo hanno partecipato alle attività scientifiche patrocinate dalla NATO.

Il Programma di lavoro prevede anche una dimensione militare che si traduce in inviti ai paesi del Dialogo ad assistere alle esercitazioni militari, a seminari e a riunioni di lavoro e a visitare gli organismi militari della NATO. Nel 2000, 104 ufficiali dei 7 paesi del Dialogo hanno preso parte a tali attività. Inoltre, le unità della Forza navale permanente della NATO nel Mediterraneo visitano i porti dei paesi del Dialogo. Dal canto loro, tre paesi del Dialogo – Egitto, Giordania e Marocco – hanno fornito soldati della pace alle operazioni a guida NATO in Bosnia Erzegovina. La Giordania e il Marocco, al momento, hanno dei propri soldati nella Forza per il Kosovo.

Invitare Cenerentola al ballo

Robert E. Hunter esamina l'evoluzione del Consiglio di partenariato euro-atlantico e suggerisce che questo svolga un ruolo di maggior rilievo nella sicurezza euro-atlantica.



© NATO

Riunione ministeriale: il Consiglio di partenariato euro-atlantico ha le potenzialità per contribuire alla sicurezza euro-atlantica in modo ineguagliabile.

Quando venne creato nel maggio 1997, il Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC) era la Cenerentola della NATO. Mancava, allora come ora, del potere decisionale del Consiglio Atlantico, che è limitato ai 19 Alleati della NATO. Inizialmente, non aveva alcun ruolo nel gestire l'attività pratica del Partenariato per la Pace, pur essendo quest'ultimo costituito quasi dagli stessi membri. Anche le sue riunioni ministeriali semestrali e i suoi occasionali vertici hanno avuto la tendenza ad essere caratterizzati da vacui discorsi, di poca sostanza. Ma questa Cenerentola ha le potenzialità per contribuire alla sicurezza euro-atlantica in un modo che nessun altro può eguagliare.

L'EAPC nacque quasi per caso. Era stato preceduto dal Consiglio di cooperazione nord atlantico (NACC), creato nel 1991 per condurre in seno alla più vasta famiglia della NATO – in “un rapporto istituzionale di consultazione e cooperazione

sulle questioni politiche e relative alla sicurezza” – quegli stati che erano emersi dal disfacimento del Patto di Varsavia e dell'Unione Sovietica. Nel corso dello stesso decennio, comunque, il NACC appariva un po' anacronistico: in quanto caratterizzato più da ciò che i suoi membri non Alleati erano stati, che dalle aspirazioni per il futuro. Per di più, il NACC non includeva formalmente la maggior parte degli stati che erano emersi dalla dissoluzione della Jugoslavia o i paesi neutrali e non allineati dell'Europa.

Era dunque logico rifondare il NACC per incominciare di nuovo e consentire ai paesi che non erano né “ex comunisti” né “ex Patto di Varsavia” di diventarne membri a pieno titolo. L'iniziativa fu avviata con un discorso dell'allora Segretario di stato USA Warren Christopher a Stuttgart, Germania, il 6 settembre 1996, nel 50° anniversario di un memorabile discorso di uno dei suoi predecessori, James Byrnes, che fu definito il “discorso della speranza”, per la sua visione dell'Europa e dell'impegno degli Stati Uniti nel dopoguerra. Il Segretario di stato Christopher scelse come argomento di parlare di una Nuova Comunità Atlantica e voleva un'idea avvincente, che il Dipartimento di stato rapidamente fornì: e cioè, trasformare il NACC

Robert E. Hunter è senior adviser presso la RAND Corporation ed è stato Ambasciatore USA presso la NATO dal 1993 al 1998.

in qualcosa di nuovo e chiamarlo Consiglio di partenariato atlantico. I dettagli furono lasciati ad un momento successivo.

Allorché la nuova istituzione cominciò a prendere forma, al nome proposto venne aggiunto il termine "euro-". Gli allora membri del NACC ed altri paesi europei che appartenevano al Partenariato per la Pace furono invitati ad aderire. E vennero sollecitati dei pareri all'interno dell'Alleanza su ciò che il nuovo EAPC avrebbe dovuto essere e fare. Il 30 maggio 1997, i risultati vennero approvati in occasione della istituzione formale dell'EAPC – l'ultima riunione del NACC – a Sintra, Portogallo. L'EAPC si sarebbe concentrato su questioni quali la gestione delle crisi, il controllo degli armamenti, il terrorismo internazionale, la pianificazione della difesa, lo stato di preparazione in caso di emergenza civile e di calamità, la cooperazione nel campo degli armamenti e le operazioni a sostegno della pace. E la NATO assicurava che l'EAPC "avrebbe costituito il contesto per consentire ai paesi partner, il più possibile, accresciute opportunità decisionali relative alle attività cui partecipano". Poco chiara, allora ed ora, resta l'interpretazione di "il più possibile".

Si trattava di obiettivi ambiziosi ed il neonato EAPC decise di istituzionalizzare una vasta gamma di riunioni per vederli attuati. Queste includevano delle riunioni mensili a livello di ambasciatori; delle riunioni semestrali dei ministri degli esteri e delle difese; delle possibili riunioni a livello di capi di stato e di governo; come pure delle riunioni cosiddette "a 16 (ora a 19) + 1" tra gli Alleati e un singolo Partner. Da allora, l'EAPC ha cercato di distinguersi in tutta una serie di settori, che vanno dall'individuazione dei modi in cui potrebbe contribuire alle sfide poste dalle armi leggere e di piccolo calibro sino all'organizzazione di esercitazioni nel campo della pianificazione civile di emergenza con il Centro euro-atlantico di coordinamento degli interventi in caso di calamità.

L'EAPC potrebbe, ovviamente, fare di più. Ma è ancora carente di autorità decisionale. Tale potere è gelosamente custodito dal Consiglio Atlantico, in gran parte perché gli Alleati hanno degli obblighi e delle responsabilità particolari derivanti dal Trattato di Washington, atto istitutivo della NATO, e sopportano l'onere di organizzare e finanziare le attività dell'EAPC. Tuttavia, nel 1999, gli Alleati cominciarono ad impegnare i membri dell'EAPC nel contribuire a delineare il modo in cui i paesi partner avrebbero potuto prendere parte alle cosiddette "operazioni non previste dall'Articolo 5", che sono operazioni non connesse alla difesa collettiva. L'obiettivo era quello di far partecipare i paesi partner, entro certi limiti, alle consultazioni politiche e al processo decisionale, alla pianificazione operativa e alle disposizioni di comando per le future operazioni a guida NATO alle quali avessero preso parte.

Data la crescente importanza attribuita al Partenariato per la Pace, questo costituì un passaggio logico. Tra gli ulteriori sviluppi vi furono le questioni dei paesi partner relative alla Iniziativa per le capacità della difesa della NATO e la creazione di un Processo di pianificazione e di riesame ampliato ed adattato – in parte per accrescere l'interoperabilità delle forze e le loro capacità – e le consultazioni sulle crisi ed altre questioni politiche e relative alla sicurezza. Il Piano d'azione dell'EAPC per il 2000-2002 comprende anche le consultazioni e la coope-

razione sulle questioni regionali, inclusi l'Europa sud-orientale e il Caucaso, come pure le questioni relative al Patto di stabilità, l'iniziativa a guida UE per sviluppare un contesto internazionale globale che contribuisca a creare una stabilità a lungo termine nell'Europa sud-orientale.

Nonostante questi sforzi, l'EAPC non ha ancora sviluppato il suo potenziale. Vi sono due ragioni per aiutarlo a far ciò. La prima: qualunque sia il numero dei paesi invitati ad aderire all'Alleanza nel vertice di Praga del prossimo anno, alcuni candidati saranno esclusi. È fondamentale che l'EAPC dia a questi paesi una chiara sensazione di appartenenza alla più vasta famiglia della NATO. La seconda: alcuni paesi dell'EAPC, in particolare nel Caucaso e in Asia centrale, è improbabile che aderiscano alla NATO. L'EAPC può, ciò nonostante, aiutarli ad accrescere la loro sicurezza e fiducia.

Attribuire all'EAPC degli effettivi poteri decisionali, oltre alla capacità di contribuire alle decisioni del Consiglio Atlantico, non è attualmente nell'agenda degli Alleati. Comunque, man mano che i Partner dimostreranno la loro capacità di assumere ulteriori capacità, ciò andrebbe riesaminato. Certamente, il prossimo obiettivo immediato dovrebbe consistere in una ulteriore integrazione delle attività dei Partner con quelle degli Alleati. Si possono distinguere numerose possibilità:

Gestione delle crisi: al momento, nella NATO la maggior parte delle consultazioni sulle crisi si concentrano nel Consiglio Atlantico. Anche qui l'Alleanza è limitata perché carente dei poteri di un governo sovrano. Il ruolo della NATO nel contribuire alla gestione delle crisi – come nel caso della Repubblica ex jugoslava di Macedonia* – è in gran parte limitato agli specifici compiti che gli stati membri affidano al Segretario generale. In Bosnia Erzegovina (Bosnia) e in Kosovo, per esempio, la NATO si è trovata coinvolta in azioni militari, senza essere stata direttamente impegnata nelle precedenti attività diplomatiche. Non ci si può attendere che l'EAPC sviluppi una competenza che neanche il Consiglio Atlantico possiede, ma è rilevante il fatto che i membri dell'EAPC includano paesi con grande esperienza nelle aree che costituiscono le maggiori sfide per la NATO, in particolare nei Balcani, o che sono contigui a tali aree. L'EAPC dovrebbe dunque trasformarsi in un foro principale per la ricerca delle soluzioni valide alle crisi, e non rimanere un consesso da informare sui risultati delle decisioni del Consiglio Atlantico.

I Balcani: l'EAPC è già attivo in Europa sud-orientale, specialmente in gran parte dell'ex Jugoslavia, che costituisce una sfida speciale per la comunità internazionale. Nel 1999, al vertice di Washington dell'Alleanza, la NATO ha avviato la sua Iniziativa per l'Europa sud-orientale, un pilastro della quale è costituito dal Gruppo di lavoro *ad hoc*, sotto l'egida dell'EAPC, per promuovere la cooperazione regionale. Nel luglio 2000, in una riunione dell'EAPC a livello di ambasciatori, la Bulgaria ha annunciato la creazione di un Gruppo direttivo per la cooperazione nel campo della sicurezza nell'Europa sud-orientale (SEEGROUP), un foro in cui tutti i paesi della regione possono incontrarsi per scambiare informazioni e punti di vista sui progetti e le iniziative volte a stimolare e a sostenere la cooperazione pratica tra i membri. Dopo il cambiamento di governo sopravvenuto a Zagabria all'inizio del 2000, la Croa-

zia ha cominciato ad avvicinarsi all'Alleanza. Quale primo passo, nel maggio di quell'anno, il paese ha aderito tanto all'EAPC che al Partenariato per la Pace ed è ora un attivo partecipante del SEEGROUP. Man mano che il nuovo e democratico governo di Belgrado si aprirà alla NATO, l'EAPC dovrebbe svolgere un ruolo guida nell'assistere la transizione della Jugoslavia e la sua reintegrazione nella comunità internazionale.

Gestione delle controversie e dei conflitti "fuori area": molte altre regioni che preoccupano i membri della NATO o includono o sono attigue a paesi membri dell'EAPC. Finora, l'EAPC ha avuto poche occasioni per cercare di mediare, migliorare o risolvere tensioni e conflitti tra i propri membri in Caucaso e in Asia centrale. Ma l'Alleanza – e in particolare l'EAPC – non dovrebbero rinunciare a queste opportunità, né accettare che, per necessità, delle soluzioni *ad hoc* o qualche altro organismo (come l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa) abbiano la precedenza. La leadership sarà importante. Altrettanto lo sarà lo sviluppo della convinzione tra i suoi membri che l'EAPC può apportare un valore aggiunto perché basilare istituzione per la sicurezza europea, generata dalla NATO, al quale le controversie e le crisi regionali possono essere sottoposte in modo opportuno e produttivo. Ciò si determinerà solo attraverso l'esperienza, dopo che l'EAPC avrà individuato una o più di tali situazioni e stabilito un precedente positivo per il proprio potenziale ruolo.

Coinvolgere la Russia: in alcuni casi, lo sviluppo per l'EAPC di un tale ruolo di gestione delle controversie e dei conflitti, tra i suoi membri, risulterà più facile e produttivo – per esempio, a sostegno o anche in sostituzione del Gruppo di Minsk sul Nagorno-Karabakh (regione contesa tra Armenia e Azerbaijan) – ove la Russia potesse essere convinta a svolgere un maggior ruolo tanto nell'EAPC che nel Partenariato per la Pace. Nel periodo che precede il vertice di Praga, con la prospettiva che degli inviti ad aderire alla NATO vengano rivolti a paesi dell'Europa centrale, l'Alleanza, in ogni caso, dovrà tendere una mano a Mosca per dimostrare che la NATO non sta sfidando la Russia, strategicamente o politicamente, né sta cercando di isolarla. La Russia ha sinora scelto di avere un ruolo relativamente passivo nell'EAPC e nel Partenariato per la Pace, ed è stata riluttante a utilizzare pienamente il Consiglio congiunto permanente, l'organo di consultazione e di cooperazione NATO-Russia. La NATO ha già interesse nel convincere la Russia che essa detiene un posto valido all'interno del più vasto concetto di sicurezza europeo e anche che i suoi fondamentali interessi in Europa sono compatibili con quelli della NATO. Infatti, se si potessero realizzare le aspirazioni del Presidente russo Vladimir Putin, che cioè un giorno la Russia aderisca alla NATO, non tanto per l'idea in sé ma per le più vaste opportunità, allora l'EAPC potrebbe divenire un utile veicolo per la collaborazione tra Mosca e la NATO. Questo potrebbe affiancare il Consiglio congiunto permanente, mentre fornireb-

be a Mosca una legittimità superiore a quella che ha attualmente nel coinvolgere altri paesi dell'EAPC, senza generare timori che Mosca potrebbe acquisire una indebita influenza sulle loro scelte strategiche e politiche. L'EAPC diverrebbe allora un meccanismo che contribuirebbe a riconciliare la Russia con l'espansione della NATO ove questa accogliesse tra i propri membri stati confinanti con la Russia.

EAPC, PESD e relazioni UE-NATO: la NATO ha stabilito delle relazioni con l'Unione Europea allorché questa va sviluppando una Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD). Tale processo è lungi dall'essere completo e, a mio avviso, lungi dall'essere armonico. Un modo per cercare di riconciliare le differenze è quello di mettere in sintonia i loro rispettivi organismi, specialmente attraverso riunioni congiunte del Consiglio Atlantico e del neo Comitato politico e per la sicurezza (PSC) dell'Unione Europea a livello di ambasciatori e a livello ministeriale. Essendo entrambe, l'Unione Europea e la NATO, sul punto di accogliere nuovi membri dell'Europa centrale ed essendo peraltro profondamente impegnate in quell'area, essendo entrambe impegnate nei Balcani, avendo entrambe sviluppato degli speciali rapporti con la Russia e con l'Ucraina, e

avendo entrambe interessi nel Caucaso e nell'Asia centrale, queste riunioni congiunte dovrebbero essere ampliate per includervi in parallelo delle consultazioni tra EAPC e PSC. Ciò potrebbe inoltre stimolare la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione Europea ad essere più rivolta verso l'esterno. In ogni caso, l'Unione Europea e la NATO hanno in comune una vasta agenda, anche se si occupano da differenti angolazioni della maggior parte delle questioni non attinenti alla difesa. Nello sforzo teso ad eliminare le barriere artificiali che sono esistite

così a lungo tra queste due istituzioni, l'EAPC potrebbe dimostrarsi un utile strumento.

Infine, è importante tener conto che, siccome la NATO continua ad accogliere nuovi membri, tanto l'EAPC che il Partenariato per la Pace cambieranno ovviamente natura, e, sotto alcuni aspetti, i loro obiettivi. Con l'ulteriore allargamento della NATO, il relativo equilibrio tra Partner e Alleati nell'EAPC si sposterà progressivamente in favore di questi ultimi. La partecipazione nell'EAPC di paesi non Alleati sarà sempre più dominata da paesi ad est della Turchia. Questo costituisce un forte argomento perché l'EAPC si occupi della soluzione di controversie e di conflitti, come pure perché si coordini con l'Unione Europea e con altre istituzioni, per aiutare i paesi del Caucaso e dell'Asia centrale a sviluppare i loro sistemi politici ed economici, come pure per quanto riguarda la riforma delle loro forze armate.

Guardando al futuro, la visione di una "Europa intera e libera" si può solo realizzare se "sicurezza" viene intesa nel suo significato più ampio. L'EAPC ha molto da offrire riguardo a questo obiettivo e potrebbe svilupparsi in un efficace strumento politico di sicurezza con una portata che va ben al di là del suo mandato iniziale. ■

Poiché la NATO continua ad accogliere nuovi membri, tanto l'EAPC che il Partenariato per la Pace cambieranno ovviamente tanto nella natura che negli obiettivi

Promuovere la sicurezza regionale

James Appathurai esamina come la NATO promuove nei Balcani, nel Caucaso e negli Stati baltici la cooperazione regionale in materia di sicurezza.

Nell'ambito della cooperazione euro-atlantica in materia di sicurezza, alcuni progetti di vasta portata ricevono quasi tutta l'attenzione della stampa: la NATO e il suo Partenariato per la Pace, la dimensione della difesa dell'Unione Europea che va sviluppandosi, e l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione (OSCE). Ma, a fianco di queste grandi e ben solide strutture, degli accordi a livello regionale, più recenti e di minor portata, stanno contribuendo in modo rilevante a creare sicurezza in aree sensibili in tutta la regione euro-atlantica. Queste attività di cooperazione, sebbene a minor livello, costituiscono un importante pilastro nel complesso dell'architettura europea e l'Alleanza è assai desiderosa di contribuire al loro sviluppo.

La logica che sta alla base della cooperazione regionale in materia di sicurezza è chiara. Mettendo in comune in modo opportuno le loro risorse, i paesi con obiettivi comuni possono rafforzare più efficacemente la propria sicurezza. Sul piano economico, la cooperazione consente delle economie di scala e l'acquisizione di equipaggiamenti che altrimenti risulterebbero inaccessibili a singoli paesi, specie ai più piccoli. Sul piano militare, la cooperazione moltiplica il potenziale delle forze armate di ciascun singolo paese. Sul piano politico, la cooperazione nel campo della sicurezza è la fondamentale misura per creare fiducia e sicurezza, in quanto esige trasparenza, coordinamento e reciproca fiducia.

La NATO costituisce una valida testimonianza del successo di tale approccio. Pur essendo ai suoi inizi, nel 1949, un gruppo di nazioni divise da assai recenti eventi storici – e, non da ultimo, da un oceano – è divenuta l'alleanza politico-militare più solida ed efficace di tutti i tempi. L'esperienza della NATO dimostra anche che la cooperazione regionale non è alternativa ad altri impegni, ma li completa. Ogni paese può avere più formule di associazione nel campo della sicurezza, senza che alcuna di queste ne soffra. Per esempio, la cooperazione tra Canada e Stati Uniti nel campo della difesa aerospaziale dell'America settentrionale, o l'identità di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea.

Proprio perché il potenziale di cooperazione regionale e sub-regionale è così evidente, l'Alleanza ha dato un sempre maggiore sostegno a queste attività, anche tra paesi che non aspirano a divenire membri della NATO. Nessun singolo documento espone il principio fondamentale che sta alla base della cooperazione regionale né le modalità attraverso cui l'Alleanza fornirà a

questa il proprio sostegno. Al contrario, tale approccio si manifesta attraverso una serie di documenti e di politiche, ciascuna delle quali si riferisce ad una specifica area o questione - ma che, prese nel loro complesso, costituiscono un coerente insieme dal punto di vista logico. L'Alleanza si adoperava per promuovere la cooperazione regionale nel campo della sicurezza innanzitutto nei Balcani, nel Caucaso e negli Stati baltici, in quanto parte dell'attività generale per promuovere la pace e la sicurezza in tutta l'area euro-atlantica. La NATO impiega un particolare, mirato approccio per ciascuna regione, perché ciascuna di queste fronteggia le proprie sfide alla sicurezza in un unico contesto geopolitico, e perché ciascuna di queste costituisce per l'Alleanza un peculiare interesse nel campo della sicurezza.

I Balcani



L'Europa sud-orientale riveste un'enorme importanza geopolitica per la NATO. Il Kosovo, per esempio, si trova in una zona strategica vitale per l'Alleanza: di poco a nord di due stati membri della NATO, a sud dei nuovi stati membri della NATO in Europa centrale, e organicamente legato alla Bosnia Erzegovina (Bosnia). L'instabilità, i conflitti e le diffuse violazioni dei diritti umani in questa regione hanno costituito nel corso dello scorso decennio delle sfide dirette agli interessi della NATO e l'Alleanza è stata obbligata ad adoperarsi per garantire che tali crisi non destabilizzassero i paesi vicini. I più importanti strumenti attraverso cui la NATO ha promosso la pace e la sicurezza nei Balcani sono le operazioni di mantenimento della pace a guida NATO in Bosnia e in Kosovo. Ma l'Alleanza si è anche impegnata in altre iniziative militari e politiche per promuovere la stabilità in tutta l'Europa sud-orientale, dalla diplomazia preventiva all'attiva promozione della cooperazione regionale.

Forse il più rilevante esempio di tali attività è costituito dall'Iniziativa per l'Europa sud-orientale della NATO. Avviata

James Appathurai è un alto funzionario nella Sezione pianificazione della politica della Divisione affari politici della NATO.

dall'Alleanza nel vertice di Washington nel 1999 per promuovere la cooperazione regionale e la sicurezza e la stabilità a lungo termine, questa si basa su delle relazioni di cooperazione già largamente stabilite con i paesi partner nel quadro del Consiglio di partenariato euro-atlantico e del Partenariato per la Pace. Peraltro, si è estesa sino ad includervi paesi che non appartengono a queste istituzioni e programmi, la Bosnia e (allora) la Croazia, e se ne prevedeva pure l'estensione alla Repubblica federale di Jugoslavia. Un Gruppo di lavoro ad hoc sulla cooperazione regionale, creato sotto gli auspici dell'EAPC promuove la cooperazione regionale per stimolare e sostenere la collaborazione pratica tra paesi dell'Europa sud-orientale. I paesi della regione, per esempio, hanno costituito nel settembre 2000, il Gruppo direttivo per la cooperazione nel campo della sicurezza nell'Europa sud-orientale (SEEGROUP), i cui membri ne assumono a rotazione la presidenza, per sostenere i vari processi di cooperazione attualmente in corso. Le attività includono lo sminamento, il controllo delle armi leggere e di piccolo calibro, simulazioni di gestione delle crisi e gestione del traffico aereo.

Insieme con altre organizzazioni internazionali, l'Alleanza si adopera per creare una stabilità regionale nel quadro del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, patrocinato dalla UE. In tal modo, la NATO ha contribuito ad avviare dei programmi per assistere gli ufficiali messi in congedo a rientrare nella vita civile (vedi articolo a pag. 23) ed altri per la chiusura delle basi militari e la loro conversione ad usi civili. Altre attività necessitano di essere dirette a livello regionale. Un buon esempio è costituito dal Documento di valutazione comune sulle sfide e le opportunità nel campo della sicurezza regionale nell'Europa sud-orientale (SEECAP). Questa è stata un'iniziativa della NATO, portata avanti dai paesi della regione, tra cui la Repubblica federale di Jugoslavia. Il SEECAP esprime delle comuni percezioni tra i paesi firmatari riguardo alle sfide nel campo della sicurezza e dovrebbe costituire un primo passo fondamentale per creare delle pacifiche relazioni nei Balcani. Esso inoltre mostra quali opportunità vi siano per i paesi partecipanti a cooperare nel fronteggiare queste sfide.

Il Caucaso

Nel Caucaso, dove la NATO promuove pure la cooperazione regionale, lo scenario è diverso. Sebbene in questa regione vi siano dei problemi egualmente complessi, il solo paese membro dell'Alleanza a risentirne direttamente gli effetti è la Turchia. Inoltre vi è certamente l'impressione che la NATO in quanto tale abbia una limitata influenza nella regione, mentre i suoi membri possono più utilmente contribuire alla pace e alla sicurezza attraverso misure bilaterali, ed operando attraverso altre organizzazioni, quali l'OSCE e l'ONU.

Per tutti questi motivi, la NATO mantiene un approccio di basso profilo nel Caucaso. Anche a questo più basso livello, comunque, l'Alleanza sostiene attivamente la cooperazione in materia di sicurezza nella regione, come un modo per promuovere la trasparenza ed accrescere la fiducia. Il principale strumento di azione della NATO è il Gruppo di lavoro ad hoc dell'EAPC sulle prospettive di cooperazione regionale nel Caucaso. I settori prioritari individuati dal Gruppo di lavoro per la cooperazione pratica a livello regionale sono le questioni economiche con-

nesse alla difesa, la pianificazione civile di emergenza, la cooperazione scientifica e ambientale e le attività di informazione.

Sotto gli auspici dell'EAPC, nel 2000 si è svolto in Azerbaijan un seminario sulla cooperazione regionale in materia di sicurezza energetica nel Caucaso, il quale ha trattato degli aspetti ambientali, economici e relativi all'emergenza civile della sicurezza energetica. Nella regione, inoltre, hanno avuto luogo dei seminari sull'economia della difesa, sulla pianificazione civile di emergenza, sulla cooperazione tra settori civili e militari, sulle armi leggere e di piccolo calibro, e sulla cooperazione scientifica. Si pensa di organizzare delle ulteriori conferenze sul terrorismo internazionale e sulla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, come pure sulla gestione delle crisi e sull'azione contro le mine. Queste sono tutte delle valide iniziative perché ci si concentra su questioni di immediato interesse per la sicurezza dei paesi della regione.



Occorre sottolineare che quanto a promuovere la cooperazione nel Caucaso, altri raggruppamenti regionali, quali l'OSCE e il GUUAM – organizzazione che comprende Georgia, Ucraina, Uzbekistan, Azerbaijan e Moldavia – vi hanno un ruolo principale. La NATO continua ad avere un proprio ruolo, incoraggiando lo sviluppo di soluzioni comuni tra paesi che affrontano le stesse sfide.

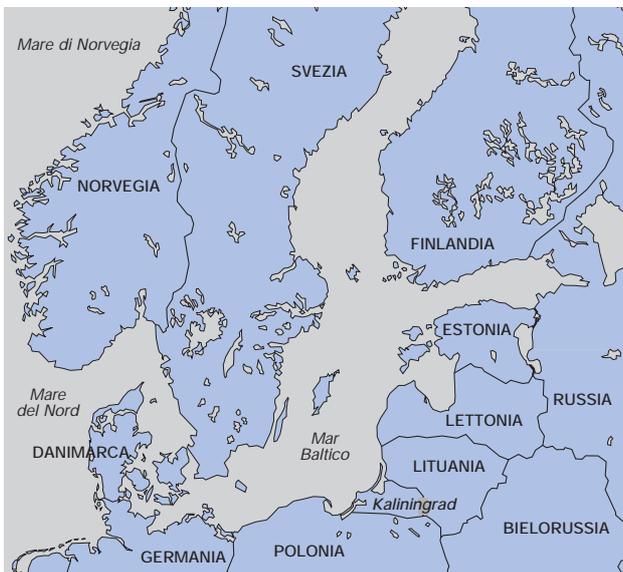
Gli Stati baltici

L'area del Mar Baltico costituisce la terza grande regione in cui la NATO ha un attivo interesse nel promuovere la cooperazione. A differenza dei Balcani, dove le sfide sono gravi e l'interesse della NATO è immediato, o del Caucaso, dove le sfide sono egualmente difficili ma concernono meno direttamente l'Alleanza nel suo complesso, gli Stati baltici sono una regione di diretta importanza geopolitica per l'Alleanza, ma una in cui la cooperazione regionale è già ben avviata e non richiede lo stesso livello di sostegno da parte della NATO.

Questo successo locale non dovrebbe costituire una sorpresa, trattandosi di un'area in cui la cooperazione regionale ha una lunga tradizione. È chiaro che, divenuti stati agli inizi del XX

secolo, Estonia, Lettonia e Lituania hanno logicamente cercato di creare più strette forme di cooperazione, per delle ovvie ragioni geografiche, politiche, economiche e militari. Oggi, quella cooperazione è ancora più stretta - e le ragioni sono ovvie. Da un punto di vista geografico, questi tre paesi costituiscono pur sempre una regione naturale. Sono tutti dei piccoli stati, poco popolati e con economie modeste. Inoltre, la loro evoluzione socio-economica dal 1920 è stata simile e, attualmente, non hanno dei reali contenziosi tra loro.

Si può affermare che probabilmente da nessuna parte in Europa la cooperazione subregionale è stata nel dopo Guerra fredda così forte come nell'area del Mar Baltico. Il Consiglio degli Stati del Mar Baltico (CBSS), creato nel 1992 dagli allora Ministri degli esteri di Danimarca e Germania, costituisce un eccellente esempio di un riuscito raggruppamento regionale, riunendo insieme 12 paesi per approfondire la cooperazione su va-



rie questioni. Sebbene la sicurezza tradizionale non era inizialmente in programma, il CBSS ora promuove la cooperazione subregionale contro il crimine organizzato e la ricerca e salvataggio in mare, incluso anche l'utilizzo di unità militari.

Il CBSS ha costituito un esempio per analoghe soluzioni in altre parti d'Europa, in particolare nei Balcani. Inoltre, le attività in cooperazione a livello di stati sono sostenute da una ben sviluppata rete di organismi specializzati, come pure da una ragnatela di legami di cooperazione tra province, città e municipalità in tutti gli Stati baltici. Ciò avviene specialmente nel settore della sicurezza, dove tutti e tre i paesi condividono il desiderio di consolidare la loro indipendenza e di respingere ogni tipo di instabilità proveniente dall'Est. Una regolare cooperazione trilaterale sulla protezione dello spazio aereo, per esempio, ha condotto recentemente all'istituzione del sistema regionale di sorveglianza dello spazio aereo (BALNET), comune ai tre paesi.

I tre paesi, inoltre, si rendono conto che con le loro limitate risorse nel campo della difesa è logico lavorare insieme al loro sviluppo. Il Gruppo di assistenza per la sicurezza nel Baltico costituisce un efficace organismo per il coordinamento internazio-

nale dell'aiuto alla sicurezza per le forze di difesa di Estonia, Lettonia e Lituania. Il Collegio di difesa del Baltico, una scuola militare creata in primo luogo per gli ufficiali degli Stati baltici e che utilizza la lingua inglese, è inoltre un buon esempio di cooperazione nella formazione militare.

I tre Stati baltici vogliono inoltre dimostrare di essere dei buoni partner per l'Europa, e di voler contribuire alla sua sicurezza. Il loro battaglione congiunto per il mantenimento della pace, BALTBAT, e il gruppo di volo baltico (BALTRON) sono degli evidenti esempi di concreta cooperazione. Il BALTBAT ha già partecipato alle operazioni di mantenimento della pace nei Balcani.

Il sostegno della NATO per la partecipazione degli Stati baltici alle proprie operazioni di mantenimento della pace è uno dei modi in cui l'Alleanza e i propri membri incoraggiano la cooperazione tra questi tre paesi. Queste operazioni hanno dimostrato che, operando insieme, gli Stati baltici possono accrescere il loro peso ed avere un'influenza sugli eventi euro-atlantici al di là delle loro singole capacità.

La NATO facilita inoltre tale cooperazione attraverso il Piano d'azione per l'adesione ed il Partenariato per la Pace. Entrambi tali progetti hanno lo scopo di accrescere le capacità militari dei paesi partecipanti ed entrambi si focalizzano, in particolare, su una maggiore interoperabilità per le operazioni multinazionali. Queste costituiscono delle condizioni indispensabili per una accresciuta cooperazione regionale, che i tre Stati baltici si stanno sforzando di conseguire.

I membri dell'Alleanza sostengono inoltre la cooperazione regionale degli Stati baltici a livello nazionale. La Danimarca, per esempio, ha svolto un ruolo primario, fornendo assistenza al Collegio di difesa del Baltico ed accogliendo i soldati della pace degli Stati baltici nelle formazioni danesi inviate nei Balcani. Gli Stati Uniti hanno inoltre fornito un sostegno politico fondamentale. Questo si è manifestato, in particolare, nella Carta per il Baltico del 1998, un documento che, secondo l'allora Presidente degli USA Bill Clinton, è volto a incoraggiare una stretta cooperazione tra gli Stati baltici e i loro vicini e a dimostrare "la volontà dell'America di aiutare l'Estonia, la Lettonia e la Lituania ad intensificare la loro integrazione, e a prepararsi per l'adesione all'Unione Europea e alla NATO".

Il nesso stabilito dal Presidente Clinton tra cooperazione regionale e adesione alle istituzioni euro-atlantiche è importante perché è nella regione del Baltico, in particolare, che dei timori sono a volte sorti sulla possibilità che una cooperazione regionale di successo potrebbe nuocere alle aspirazioni di adesione alla NATO. Lungi dall'essere un impedimento per l'adesione all'Alleanza, una valida cooperazione regionale costituisce una qualità che accresce le opportunità per i paesi candidati. La NATO è una organizzazione nell'ambito della quale i paesi membri lavorano insieme, mettono in comune le loro risorse e sviluppano comuni politiche attraverso il consenso. Il successo della cooperazione regionale non solo prepara gli aspiranti all'adesione, ma dimostra anche agli attuali membri dell'Alleanza che questi paesi sono desiderosi e in grado di accettare le condizioni e i metodi di lavoro dell'Alleanza - mentre, ovviamente, accrescono la sicurezza per tutti i partecipanti. ■

Il partenariato nella sua pratica attuazione: l'esperienza della Georgia

Irakli Menagarishvili descrive il rapporto della Georgia con l'Alleanza e il modo in cui questo evolve a beneficio di entrambi.

L'obiettivo principale della politica estera della Georgia è quello di integrarsi nelle strutture politiche, economiche e di sicurezza euro-atlantiche per far parte della comunità delle nazioni europee e realizzare una storica aspirazione del popolo georgiano. In seguito alla disintegrazione dell'Unione Sovietica, il mio paese ha sempre cercato di costruire una moderna società democratica e stabilire più strette e più profonde relazioni con i paesi e le istituzioni di tutta l'area euro-atlantica. Allo stesso tempo, la Georgia e l'intero Caucaso hanno conosciuto molta instabilità e inquietudine. Sviluppare un rapporto a lungo termine e reciprocamente vantaggioso con l'Alleanza ha dunque rappresentato una priorità nazionale durante lo scorso decennio, un rapporto che sta evolvendo a beneficio di entrambi, della Georgia e della NATO.

Nei primi anni '90, allorché la NATO ha accolto gli ex membri del Patto di Varsavia e gli stati eredi dell'Unione Sovietica, la Georgia ha rapidamente aderito a tutti i nuovi programmi e organismi concernenti la sicurezza. È divenuta membro del Consiglio di cooperazione nord atlantico nel 1992; ha sottoscritto il



Irakli Menagarishvili è il Ministro degli esteri della Georgia.

Documento quadro del Partenariato per la Pace; e, nel 1997, è divenuta membro fondatore del Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC). La Georgia ha progressivamente accresciuto la propria partecipazione al Partenariato per la Pace, sia in termini quantitativi che qualitativi, ed ora prende parte ogni anno a più di 100 attività.

Questa estate, la Georgia ha conseguito un risultato significativo allorché ha ospitato la Cooperative Partner 2001, la prima esercitazione su vasta scala del Partenariato per la Pace nel Caucaso meridionale. L'esercitazione, che si è svolta nel porto di Poti, sul Mar Nero e nelle sue vicinanze e alla quale hanno partecipato circa 4.000 uomini di 9 paesi della NATO e di 6 paesi partner, aveva lo scopo di sviluppare l'interoperabilità multinazionale navale e anfibia tra partecipanti dell'Alleanza e dei paesi partner in operazioni a sostegno della pace e di assistenza umanitaria. Questa ha rappresentato l'attività su più vasta scala cui la Georgia ha partecipato insieme alla NATO. Ciò ha contribuito a promuovere la cooperazione tra settori militari, tra le forze armate georgiane e quelle degli stati membri dell'Alleanza. E sta a dimostrare un rapporto sempre più stretto tra la Georgia e la NATO.

La Georgia ha inoltre tangibilmente sostenuto le azioni della NATO per porre fine alla violenza e creare stabilità nei Balcani. Di fatto, abbiamo assegnato un plotone di fanteria alla Forza a guida NATO per il Kosovo (KFOR), per mostrare il nostro impegno nel processo di pace in quella parte di Europa. Inoltre, riteniamo fermamente che, dato che nessun paese può rimanere indenne dall'instabilità che lo circonda, le minacce alla sicurezza in una parte dell'area euro-atlantica costituiscono delle minacce per l'intera area euro-atlantica. Allo scopo di costruire una vera sicurezza in Europa, dunque, ogni paese dovrebbe contribuire, in base ai propri mezzi, allo sradicamento di tutti i focolai di instabilità. La Georgia, di conseguenza, è stata dunque in modo coerente ansiosa di partecipare ad attività volte a migliorare la sicurezza in tutta l'area euro-atlantica ed aspira possibilmente ad aderire alla NATO.

Tanto la Georgia che l'intero Caucaso possiedono grandi potenzialità. La Georgia, per esempio, è al centro degli sforzi per la creazione del Corridoio euro-asiatico per i trasporti - fondamentale arteria commerciale est-ovest tra Asia ed Europa. La Georgia costituisce inoltre un naturale nodo nei trasporti per questa riattivata "Via della seta", che comprende tre principali elementi: il Corridoio per i trasporti Europa-Caucaso-Asia, un Corridoio strategico transcaucasico per l'energia (per trasportare le risorse energetiche del Caspio nei mercati occidentali), e una Rete transcaucasica di te-

lecomunicazioni. Comunque, perché questi progetti – che vengono assistiti dall'Unione Europea e da altri paesi interessati – possano avere successo, sarà necessario stabilizzare l'intera regione e creare concrete garanzie di pace e di sviluppo sostenibile.

La posizione della Georgia nei confronti dell'intero Caucaso si basa su dei principi che sono stati esposti dal Presidente Eduard Shevardnadze nella sua *Iniziativa per un Caucaso pacifico* del 1996, e sottoscritta congiuntamente dai Presidenti di Armenia e Azerbaijan. Tale iniziativa, che esclude l'uso della forza nella soluzione delle controversie, propone una formula politica che è volta a trasformare la contrapposizione e le crisi esistenti nella regione in cooperazione e generale benessere. L'attuazione di questi principi sarà possibile solo attraverso gli sforzi concertati dei paesi della regione, dei loro vicini e di altri importanti protagonisti della scena mondiale interessati ad un pacifico e stabile Caucaso. In tale contesto, le altre iniziative, tra cui il progetto di Patto di stabilità per il Caucaso - meritano un'attenta considerazione.

Oltre a coltivare strette relazioni con la NATO, la Georgia ha cercato di stabilire legami con altri organismi internazionali e di aderire ad essi. È membro del Consiglio d'Europa, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e dell'Organizzazione mondiale per il commercio, ed ha firmato un Accordo di partenariato e cooperazione con l'Unione Europea nel 1996. La Georgia è inoltre membro dell'Organizzazione per la cooperazione economica del Mar Nero, che tende a promuovere una comprensione reciproca, un migliorato clima politico, e lo sviluppo economico nell'area del Mar Nero. Fa parte inoltre del GUUAM (Georgia, Ucraina, Uzbekistan, Azerbaijan e Moldavia), un'organizzazione regionale che ha per scopo quello di creare comuni approcci ai problemi politici, economici, umanitari ed ambientali.

In Georgia, le questioni di sicurezza più pressanti sono le controversie interne con i separatisti di Abkhazia e di Tskhinvali (precedentemente conosciuti come Ossezia del sud). Una soluzione soddisfacente di tali controversie costituisce una condizione essenziale per stabilire delle stabili condizioni politiche, sociali ed economiche, e per il ritorno di circa 300.000 Georgiani che furono costretti a fuggire dalle violenze etniche nei primi anni '90. Ci proponiamo di consolidare la nostra indipendenza facendo comprendere ai nostri vicini che una Georgia indipendente, prospera, stabile e unificata è nel loro migliore interesse. Ciò vale specialmente per la Federazione Russa, che al momento ha circa 6.000 soldati presenti sul suolo georgiano. La Georgia aspira ad ottenere il ritiro scaglionato di tutte le truppe russe dal territorio georgiano e la chiusura delle loro basi militari. Al vertice dell'OSCE di Istanbul, nel 1999, la Russia ha firmato un accordo in tal senso, che includeva un ritiro programmato per due delle quattro basi, ma solo uno è stato effettuato.

La Georgia considera l'EAPC come un'istituzione particolarmente importante, capace di esaminare e di contribuire a risolvere numerosi problemi relativi alla sicurezza nell'area euro-atlantica. Dato che nell'EAPC i Partner possono proporre gli argomenti di discussione e di consultazione, la Georgia ha utilizzato questo foro per presentare una serie di questioni di suo particolare interesse. Queste includono questioni relative alla sicurezza regionale, alla prevenzione e alla soluzione dei conflitti, al controllo delle armi convenzionali e alle relazioni bilaterali. La Georgia ha inoltre

utilizzato pienamente il meccanismo dell'EAPC che prevede la convocazione di riunioni tra i 19 Alleati e 1 Partner, cosiddette riunioni 19 + 1, per consultarsi con la NATO su questioni di interesse tanto per la Georgia che per l'Alleanza. Le prime consultazioni politiche tra la Georgia e la NATO ebbero luogo alla NATO nella primavera del 2001 a livello di Segretario generale aggiunto per gli affari politici e Vice Ministro degli esteri. L'utilità di queste riunioni dimostra la potenzialità del rapporto tra l'Alleanza e un Partner, ove vi sia un genuino desiderio di promuovere la cooperazione e la comprensione.

In questi ultimi anni, la Georgia ha attribuito particolare importanza all'attuazione del proprio Programma di partenariato individuale con la NATO e alla propria partecipazione al Processo di pianificazione e di riesame, a cui aveva aderito nel 1999. Sino ad oggi, la Georgia ha accettato e sta lavorando alla realizzazione di 29 Obiettivi del partenariato. Abbiamo inoltre accolto un numero significativo di attività dell'EAPC. Tra queste, un corso regionale sulla pianificazione civile di emergenza e sulla cooperazione tra settori civili e militari nel maggio 1997; il primo seminario in assoluto dell'EAPC sulla cooperazione pratica in materia di sicurezza regionale nell'ottobre 1998; la riunione del Gruppo 9 sugli armamenti terrestri della NATO e dei paesi partner nell'ottobre 1998; un'altra riunione di esperti dell'EAPC sugli *Aspetti economici dei bilanci della difesa nelle economie in transizione* nel giugno 2000; una Commissione consultiva del Programma scientifico della NATO sulle Scienze e tecnologie della vita nel maggio 2001; ed una riunione del Comitato scientifico della NATO nell'ottobre 2001.

La cooperazione nel campo della sicurezza regionale nel Caucaso è un settore dell'attività dell'EAPC che la Georgia ha costantemente sponsorizzato e siamo ansiosi di vederne i progressi così che la Georgia e l'intera regione possano realizzare le loro potenzialità. Dato che il Documento di base dell'EAPC prevede la possibilità di creare degli speciali gruppi regionali, la Georgia ha proposto la formazione di un gruppo di lavoro specializzato sul Caucaso. L'iniziativa è stata sostenuta sia dall'Armenia che dall'Azerbaijan, come pure da altri membri dell'EAPC e ha condotto alla creazione di un Gruppo di lavoro *ad hoc* dell'EAPC sulle prospettive di cooperazione regionale nel Caucaso (Gruppo di lavoro). Questo Gruppo di lavoro si è riunito formalmente nell'autunno 1999 per esplorare le possibilità di cooperazione pratica nella regione, proseguendo il lavoro già intrapreso nelle discussioni informali del 1997. Ed ha raccomandato un numero di attività che rientrano nei seguenti settori prioritari individuati: economia della difesa, piani civili di emergenza, scienze legate alla sicurezza e cooperazione ambientale, informazione e relazioni pubbliche. Il Gruppo di lavoro si è di nuovo riunito nel 2000 per fare un bilancio del lavoro intrapreso in questi settori e per valutare altre possibilità di ulteriore cooperazione.

Nel corso degli ultimi dieci anni, la Georgia e la NATO hanno compiuto un lungo cammino. Attraverso il coinvolgimento nell'EAPC e ampliando le relazioni bilaterali con i principali membri della NATO, la Georgia ha potuto accostarsi di più, politicamente, all'Alleanza e partecipare al processo di integrazione euro-atlantica. Come si vede, il rapporto della Georgia con la NATO si è già rivelato valido. Vi sono le potenzialità perché questo partenariato lo divenga ancor più. ■

Immaginare la NATO nel 2011

Michael Rühle scruta nella sua sfera di cristallo e immagina come l'Alleanza e il contesto di sicurezza euro-atlantica potrebbero apparire tra dieci anni.

Nel 1984, un celebre ricercatore norvegese specializzato in studi sulla pace stilò una lista di quelli che egli considerava gli stati più sicuri d'Europa. L'aver posto la Svizzera al primo posto, difficilmente può sorprendere. Al contrario, la sua scelta per il secondo e terzo posto appariva strana anche allora: Albania e Jugoslavia. Il suo ragionamento era tanto logico quanto inquietante. Poiché la NATO e il Patto di Varsavia erano senza dubbio avviati a farsi guerra l'un l'altra, i paesi più estranei ai "blocchi militari" avrebbero avuto il più roseo futuro.

Si può essere tentati di ricondurre questa improvvida analisi ad una "tipica visione" degli inizi degli anni '80. Le disastrose previsioni circa il futuro della NATO risultavano di poco migliori di quelle sui Balcani. Sebbene l'attuale prestigio della NATO nel campo della sicurezza euro-atlantica potrebbe far pensare diversamente, solo un decennio fa il futuro dell'Alleanza appariva fosco. Infatti, nei primi anni '90, anche gli atlantisti più fedeli nutrivano dubbi circa il futuro di una organizzazione che sembrava avesse esaurito la propria missione. Se allora ci avessero profetizzato che, nel 1999, la NATO avrebbe accolto come membri tre paesi dell'ex Patto di Varsavia e condotto una lunga operazione aerea nei Balcani, la probabile reazione sarebbe stata di incredulità o anche di derisione.

Scrutare il futuro rimane un'impresa azzardata, ma nondimeno utile. Anche se non sempre le predizioni si avverano, lo stesso esercizio di fare previsioni contribuisce a focalizzare la riflessione su dei problemi essenziali. Obbliga a pensare ad un "futuro desiderabile", ai mezzi necessari per conseguire questo risultato ed alle variabili che potrebbero intervenire.

Questo approccio appare particolarmente opportuno in un contesto di sicu-

rezza così propizio ai progressi come l'Europa odierna del dopo Guerra fredda dimostra. In queste fluide circostanze, istituzioni come la NATO svolgono un importante ruolo per l'orientamento della sicurezza euro-atlantica. Detto in modo diverso, le istituzioni sono divenute ispiratrici di programmi. Non solo consentono un'azione collettiva in caso di crisi, ma favoriscono anche nuovi rapporti nel campo della sicurezza e per questa via si occupano della stabilità dell'Europa in senso ampio ed anche del sistema politico a lungo termine.

Questo esercizio di esplorare le potenzialità che la NATO ha di plasmare il contesto di sicurezza euro-atlantica del prossimo decennio procederà in tre fasi. Verrà immaginato un favorevole scenario per il 2011; verranno individuate alcune importanti condizioni e variabili relative a tale scenario; e si proporranno alcuni suggerimenti riguardo a ciò che la NATO deve fare ora per contribuire a concretizzarlo.

Uno scenario favorevole per il 2011

Probabilmente la più ovvia caratteristica della "NATO del 2011" è che sarà più vasta. Dopo numerose fasi di allargamento, l'Alleanza conterà 25 o più membri. Avrà dunque anche più membri di una ampliata Unione Europea. Anche così, il coincidere di membri comuni rimarrà sufficiente a consentire che entrambe le organizzazioni continuino il loro avvicinamento istituzionale. I timori che il processo decisionale della NATO venga

Michael Rühle è il responsabile della Sezione pianificazione della politica e redazione dei discorsi nella Divisione affari politici della NATO.

eccessivamente compromesso dall'aumento del numero di membri dell'Alleanza si saranno rivelati infondati. Il peculiare ruolo politico e militare degli Stati Uniti nella sicurezza euro-atlantica rimarrà e continuerà a garantire la volontà degli Alleati di ricercare soluzioni comuni.

L'ambito progetto dell'Unione Europea di sviluppare una Politica di sicurezza e di difesa europea (PESD) si sarà concretizzato in un ruolo mili-



tare europeo ancor più forte nei Balcani, come pure in più coerenti iniziative di politica estera verso il Caucaso, il Medio Oriente e l'Africa settentrionale. I paesi della UE, razionalizzando principalmente le procedure di acquisi-

zione e mettendo in comune i mezzi militari europei, conseguiranno alcuni progressi nel miglioramento delle loro capacità di difesa. Permarranno, comunque, delle carenze nelle capacità indispensabili per un conflitto ad alta intensità, rendendo necessaria la permanenza di stretti vincoli tra l'Unione Europea e la NATO.

Le relazioni tra la UE e la NATO si saranno ampliate ben oltre la PESD, sino ad includervi regolari consultazioni sull'Europa sud-orientale, il Mediterraneo, la Russia e, in modo particolare, sulla prevenzione delle crisi. Vi saranno di continuo re-

guenza dei progressi politici ed economici compiuti nella regione, l'entità della presenza militare dell'Alleanza si sarà notevolmente ridotta. La Bosnia Erzegovina e la Jugoslavia avranno già da tempo aderito al Partenariato per la Pace ed entrambe saranno formalmente candidate all'adesione alla NATO.

Con i rischi di proliferazione che vanno sempre più intensificandosi, gli Alleati della NATO avranno stabilito una politica coordinata per prevenire, attraverso mezzi diplomatici ed economici, il diffondersi delle armi di distruzione di massa. Gli Stati Uniti avranno dispiegato una iniziale difesa contro i missili strategici. Numerosi Alleati europei avranno dotato le loro forze armate di difese contro i missili tattici. Questo nuovo rapporto tra dissuasione e difesa si rifletterà nella strategia militare della NATO, che sarà caratterizzata da elementi contro la proliferazione e da una accresciuta attenzione attribuita alla difesa attiva e alle attività contro il terrorismo.

Il Consiglio di partenariato euroatlantico (EAPC) avrà sviluppato dei rapporti formali con l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e sarà diventato l'organo direttivo per gli interventi in caso di calamità a livello paneuropeo. Gli scambi sul terrorismo si saranno intensificati. Ed avrà anche acquisito un ruolo di promotore della cooperazione regionale nel Caucaso e nell'Asia centrale dove fungerà da contesto per affrontare problemi quali il controllo dei confini e la sicurezza energetica.

Il Partenariato per la Pace si sarà ulteriormente sviluppato quale elemento centrale della cooperazione militare paneuropea e, insieme all'EAPC, fungerà da mezzo per tenere i paesi partner, in particolare quelli che saranno membri della UE senza esserlo della NATO, strettamente associati alla NATO. Il partenariato coprirà tutti gli aspetti della cooperazione militare tra paesi NATO e partner, tra cui la pianificazione e la riforma della difesa. Sarà caratterizzato da una maggiore attenzione alla cooperazione regionale e alla

prevenzione delle crisi, per esempio, attraverso programmi mirati sulla cooperazione nel campo della sicurezza, misure per accrescere la fiducia, dispiegamenti preventivi di forze e meccanismi di consultazione.

Sebbene i ripetuti tentativi della Russia per aderire all'Alleanza non avranno ancora sortito effetto, il rapporto NATO-Russia si sarà considerevolmente ampliato e somiglierà quasi allo status di associato. Nel contesto dell'adesione degli Stati baltici alla NATO, sarà stata trovata una soddisfacente soluzione per Kaliningrad, l'enclave russa tra Lituania e Polonia. Il dialogo si sarà esteso all'intera gamma delle questioni elencate nell'Atto istitutivo NATO-Russia del 1997, quali la non proliferazione, la riforma della difesa e i piani civili di emergenza. Tale rapporto includerà inoltre una valida cooperazione militare non limitata ai Balcani, in particolare nell'ambito di una brigata sperimentale NATO-Russia per il mantenimento della pace, nonché la cooperazione nel campo degli armamenti, per esempio, nel campo della difesa contro i missili tattici.

Le relazioni della NATO con le Nazioni Unite si saranno consolidate sia sul piano formale che su quello concettuale. Sul piano formale, un ufficio permanente di collegamento presso la sede dell'ONU sottolineerà il ruolo della NATO quale istituzione fondamentale per la gestione delle crisi in Europa. Sul piano concettuale, l'esperienza della NATO nei Balcani costituirà una parte importante della riforma attuata dall'ONU del proprio approccio al mantenimento della pace.

La crescente importanza strategica della regione meridionale del Mediterraneo avrà ampliato il Dialogo Mediterraneo al di là del proprio ruolo di aspetto secondario delle attività di apertura della NATO. Questo si sarà evoluto lungo linee simili a quelle del Partenariato per la Pace, con una significativa cooperazione militare, in particolare nel campo della gestione delle crisi, e con un forte accento posto sulla non proliferazione. Per effetto della crescente importanza della regione Asia-Pacifico, le conferenze semestrali Giappone-NATO saranno state sostituite da un più vasto

golari riunioni ministeriali tra la UE e la NATO, sottolineando così la volontà dell'Europa e dell'America del Nord di rimanere coerenti sia a livello di istituzioni che di scelte politiche.

La NATO avrà ancora delle truppe dispiegate nei Balcani, ma, in conse-



Dialogo Asia-NATO, sul modello del Dialogo Mediterraneo.

Ciò rappresenta senza ombra di dubbio uno scenario favorevole, in cui la NATO svolge un ruolo preminente, anche se non sarà la sola a gestire il cambiamento. La principale differenza tra il 2011 e il 2001 consisterà nel fatto che le relazioni *ad hoc* tra le maggiori istituzioni sviluppatesi per necessità nei Balcani avranno portato a delle solide relazioni formali, che faciliteranno un vasto approccio alla gestione delle crisi e, ci si augura, alla loro prevenzione. La trasformazione interna della NATO del dopo Guerra fredda, che era stata in larga parte completata negli ultimi anni '90, sarà stata integrata da alcuni ulteriori meccanismi, appropriati alle nuove sfide che saranno emerse dopo il 2000.

Condizioni essenziali

Da un punto di vista analitico, risulterebbe, nella migliore delle ipotesi alquanto discutibile e nella peggiore del tutto inutile, delineare un favorevole scenario per il futuro senza considerare almeno le più importanti condizioni perché si realizzi. Infatti, le condizioni che devono concretizzarsi perché il favorevole scenario si materializzi sono importanti per quanto riguarda la via da seguire quanto lo stesso scenario.

Chiaramente, la *positiva evoluzione della Russia* sarà una condizione decisiva per un favorevole scenario. Ove l'esperimento democratico in Russia dovesse fallire, o se la stessa entità statale della Russia dovesse essere compromessa da una frammentazione politica ed economica, il raggiungimento del futuro desiderato su delineato apparirebbe impossibile. È vero, una Russia in declino non provocherebbe necessariamente un ritorno alla Guerra fredda. Eppure, una Russia sconvolta dalle crisi comprometterebbe seriamente lo sviluppo di tutte le istituzioni euro-atlantiche.

Un'altra condizione è costituita dalla *coerenza nei rispettivi processi di allargamento* dell'Unione Europea e della NATO, fondamentali istituzioni europee. Se l'allargamento di una o di entrambe le istituzioni dovesse arrestarsi e le differenze nelle adesioni ampliarsi, le possibilità di sviluppare delle coerenti

ed efficaci politiche – il cui potenziale è stato recentemente dimostrato nei Balcani – si ridurrebbero di nuovo.

Il sensato sviluppo della *Politica europea di sicurezza e di difesa* è un'altra importante variabile. Se la PESD rimane all'interno della sua attuale filosofia atlantista, potrebbe rispondere almeno ad alcune delle richieste avanzate dagli Stati Uniti sulla ripartizione degli oneri. Al contrario, se la PESD dovesse diventare un modo di autoaffermazione della UE oppure per "controbilanciare" l'unilateralismo degli Stati Uniti, diverrebbe allora un elemento negativo piuttosto che una risorsa per le relazioni transatlantiche.

Un *permanente interesse degli Stati Uniti per l'Europa* sarà altrettanto cruciale. Se l'interesse degli USA per la sicurezza europea rimane alto, degli eventuali aggiustamenti nel rapporto transatlantico, quale un più forte ruolo della UE nel campo della sicurezza o una accresciuta attenzione degli USA verso l'Asia, potrebbero aver luogo senza danni per la struttura transatlantica. Comunque, ove l'interesse degli USA per Europa dovesse diminuire – a causa del deteriorarsi delle relazioni transatlantiche o per l'esistenza da parte degli Stati Uniti di altri pressanti interessi globali – la NATO verrebbe privata della leadership necessaria per svolgere un valido ruolo di agente del cambiamento.

Fronteggiare l'evoluzione della tecnologia militare costituirà un'altra condizione per un favorevole scenario. La difesa antimissile, per esempio, potrebbe aver successo nell'offrire una difesa contro la sfida della proliferazione - e dovrebbe dunque far parte integrante della "NATO del 2011". Comunque, se gestita male politicamente, potrebbe anche far procedere gli Stati Uniti e l'Europa ad una diversa andatura. Un ampliamento del divario tecnologico transatlantico diminuirebbe l'importanza degli Alleati europei per gli Stati Uniti e alimenterebbe il dibattito sulla divisione degli oneri. Potrebbe inoltre rafforzare le tendenze unilaterali presenti negli Stati Uniti, che, a loro volta, condurrebbero ad un crescente risentimento in Europa.

Delle *risorse sufficienti* costituiscono

no un'altra delle condizioni per un ottimistico scenario nel 2011. Consacrare alla difesa dei fondi insufficienti ridurrebbe i potenziali ruoli nel campo della sicurezza dell'Unione Europea e della NATO e renderebbe improbabile lo scenario favorevole. Nel contesto di un più acceso dibattito sulla divisione degli oneri, mancare di finanziare adeguatamente programmi come l'Obiettivo primario dell'Unione Europea o l'Iniziativa sulle capacità della difesa della NATO potrebbe avere delle implicazioni politiche ben al di là dell'immediato valore militare di questi programmi. Allo stesso modo, il consolidamento dell'industria di difesa europea e/o politiche restrittive USA sulla cooperazione industriale nel campo della difesa potrebbero condurre a una "fortezza Europa" e a una "fortezza America", il che danneggerebbe seriamente le relazioni transatlantiche.

Da ultimo vi è l'evoluzione dei *rischi e delle minacce* in Europa e intorno ad essa. Questa costituisce ovviamente la più importante tra le variabili con potenziali conseguenze di più vasta portata, come dimostrato dagli attacchi terroristici dell'11 settembre contro New York e Washington. Supponendo che l'evoluzione della sicurezza in Europa e intorno ad essa rimanga essenzialmente favorevole, alcuni isolazionisti americani come pure alcuni "Eurofilii" potrebbero sentirsi tentati di proclamare la fine dell'esigenza di un impegno militare degli Stati Uniti in Europa. Ebbene, non per questo si dovrebbe dare per scontato che la NATO può prosperare solo in un contesto mutevole, né che necessariamente ciò si verificerebbe. Disaccordi tra Alleati sul modo di affrontare un'altra guerra nei Balcani, per esempio, potrebbero anche provocare dei riallineamenti strategici tra gli Alleati e indebolire la NATO. Modellare la sicurezza europea attraverso mezzi pacifici rimane chiaramente l'opzione preferita dalla NATO.

Ciò che la NATO deve fare ora perché lo scenario favorevole si realizzi

Restare attiva: l'attuale architettura di sicurezza europea è lungi dall'essere perfetta, ma mostra un forte slan-

cio di cooperazione che offre molti freni strutturali contro le azioni "furfantesche" o lo sconsiderato perseguimento di interessi nazionali. Al contrario, se la NATO dovesse scomparire, alcuni stati avrebbero il timore di venire emarginati. Ciò condurrebbe ad un accresciuto senso di insicurezza in tutta l'Europa e potrebbe dar luogo a politiche che invertirebbero l'evoluzione positiva che il continente ha conosciuto nel corso dello scorso decennio. Se il modello NATO ha dei chiari limiti, ad esso non vi è alcuna alternativa istituzionale praticabile nel prevedibile futuro.

Tener duro: che il problema sia l'allargamento della NATO, la partecipazione della Russia, la PESD o i Balcani, al momento non vi è alcuna necessità di un cambiamento politico radicale. Infatti, come i lettori che seguono la NATO avranno già indovinato, se l'attuale programma dell'Alleanza fosse attuato del tutto, potrebbe portare nella sostanza allo scenario favorevole su menzionato, con una o due nuove iniziative. Al contrario, una brusca inversione del senso di marcia su una di queste questioni riaprirebbe semplicemente i conflitti combattuti a metà degli anni '90. La NATO continuerà a sviluppare nuovi meccanismi per fronteggiare un mutevole scenario relativo alla sicurezza, in particolare intensificando i propri sforzi di coordinamento per fronteggiare il terrorismo internazionale, ma i parametri di base sono già fissati.

Stabilire bene gli elementi fondamentali: sebbene gli isterici toni acuti raggiunti nell'attuale dibattito transatlantico possano qualche volta far pensare diversamente, un divorzio transatlantico dovuto a "irriconciliabili divergenze" a causa dell'effetto serra e degli alimenti geneticamente modificati non è in vista. Uno sguardo agli elementi fondamentali della sicurezza transatlantica pone le cose nella giusta prospettiva. Questi dimostrano, per esempio, che gli Stati Uniti non negheranno agli Europei una distinta politica di sicurezza, non più di quanto l'Europa vorrà imporre agli Stati Uniti una politica di vulnerabilità strategica opponendosi allo sviluppo di una difesa

antimissile. Questi inoltre indicano che la NATO si è impegnata nei Balcani in modo irreversibile - e che soccombendo alla tentazione di un disimpegno non farebbe che suscitare di nuovo il contrasto transatlantico sperimentato nella prima metà degli anni '90. Infine, questi mostrano che l'Europa e l'America del Nord condividono molti altri interessi strategici, come prevenire la proliferazione, lottare contro il terrorismo, sostenere il libero mercato. Perseguire questi interessi richiederà una duratura cooperazione transatlantica. Come la decisione dell'Alleanza di invocare il proprio impegno alla difesa collettiva in risposta agli attacchi terroristici su New York e Washington ha confermato, la NATO ha un così grande valore strategico da potersi permettere di sopportare dei litigi su questioni tattiche.

Il tema implicito di questo articolo è il cambiamento della NATO. Confrontata all'Alleanza di oggi, la "NATO del 2011" sarà più ampia, un po' più "europea" e forse un po' più "suda" nella sua visione strategica. Inoltre, l'evoluzione dell'Alleanza dipenderà sempre più da sviluppi esterni nei Balcani, nell'Unione Europea, nel Mediterraneo e in Russia. Nessuno di questi mutamenti, comunque, priverebbe la "NATO del 2011" delle caratteristiche fondamentali che l'hanno resa al contempo valida e duratura, in particolare la sua solida dimensione transatlantica e la sua competenza militare senza pari. Marlene Dietrich osservò una volta che: "la maggior parte delle donne cercano di cambiare un uomo, e quando lo hanno cambiato non piace più". Al contrario, nonostante i molti cambiamenti, la "NATO del 2011" dovrà rimanere un'Alleanza che piaccia ancora ad Alleati e Partner, e dai quali riceva molta approvazione.

• • •

Questo articolo si basa su un testo assai noto che Michael Rühle utilizza regolarmente alla Scuola della NATO di Oberammergau, Germania. Si tratta di un punto di vista personale, ma l'autore desidera ringraziare Rad van den Akker, James Appathurai e Nick Williams per le loro osservazioni e i loro suggerimenti. ■

Conferenza sul Partenariato



In occasione del decimo anniversario della creazione del Consiglio di cooperazione nord atlantico, la NATO ha ospitato una conferenza internazionale per celebrare un decennio di rapporti sempre più stretti tra i membri dell'Alleanza e i partner.

La conferenza, dal titolo *Dieci anni di Partenariato e di cooperazione*, ha avuto luogo venerdì 26 ottobre presso la sede della NATO; vi hanno partecipato rappresentanti di tutti i 46 paesi membri del Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC).

Oltre a passare in rassegna gli avvenimenti fondamentali nella formazione della strategia di Partenariato della NATO e a valutarne i risultati conseguiti sino ad oggi, la conferenza ha esaminato la futura evoluzione delle relazioni tra i paesi membri dell'Alleanza e i partner e valutato i modi in cui l'EAPC potrebbe svilupparsi negli anni a venire.

Il Segretario generale della NATO Lord Robertson ha colto l'occasione per tenervi il suo principale discorso dell'anno sul partenariato e la cooperazione. Il suo intervento e quello di altri importanti oratori sono stati diffusi in diretta sul sito web della NATO.

La Direzione dell'informazione e stampa della NATO ha inoltre pubblicato una brochure di 20 pagine in occasione della conferenza. Intitolata *Partnership in Action*, questa evoca la nascita e lo sviluppo dell'idea del partenariato e descrive come questo funzioni in pratica.



Ulteriori informazioni sulla conferenza, la diffusione sul sito web e la brochure *Partnership in Action* sono disponibili sul sito della NATO: www.nato.int

CONTROLLO DELLA CONTAMINAZIONE IN KAZAKISTAN

Tra il 1949 e il 1989, 456 esperimenti nucleari sono stati condotti a Semipalatinsk, in Kazakistan, principale centro sperimentale dell'ex Unione Sovietica, prima della sua chiusura per decreto presidenziale nel 1991. Per il resto del decennio, nonostante i timori per il livello di radioattività e per i possibili effetti su popolazione, flora e fauna del luogo, tale centro è rimasto largamente privo di controlli. Ora, comunque, gli scienziati hanno cominciato sistematicamente a misurare e studiare la contaminazione presente nel sito, nell'ambito di un progetto sponsorizzato dalla NATO.

Tale progetto, che è il frutto di una collaborazione tra scienziati del Kazakistan e del Regno Unito, intende esaminare i livelli di contaminazione su circa 600 dei 22.000 chilometri quadrati del sito, un'area equivalente circa a quella del Galles. Riunisce insieme scienziati della Middlessex University di Londra e i loro omologhi della Università nazionale kazaka Al-Farabi di Alma-Ata, dell'Istituto per la sicurezza nucleare e l'ecologia di Kurchatov e dell'Istituto di fisica nucleare di Alma-Ata. Un contributo è inoltre fornito da esperti dello University College di Dublino.

La partecipazione della NATO a tale progetto fa seguito ad una serie di esperimenti condotti dall'Agenzia internazionale per l'energia atomica (AIEA) nel 1997, che hanno confermato come il sito costituisca un "serio rischio per la salute di singoli individui e gruppi di popolazione". La AIEA ha raccomandato un ulteriore controllo e una risoluzione dell'ONU del dicembre 1997 ha sollecitato una collettiva azione internazionale per "trovare una valida soluzione ai problemi ecologici nel centro sperimentale di Se-

mipalatinsk". In seguito a una conferenza dei paesi donatori, tenutasi a Tokio nel 1998, la NATO ha deciso di finanziare uno studio triennale iniziato nel 1999 con una somma di 20,5 milioni di franchi belgi (circa 500.000 dollari USA).

Nicholas Priest, professore di tossicologia ambientale presso la Middlessex University, e Mukhambetkali Burkitbayev, titolare della cattedra di chimica inorganica presso l'Università nazionale kazaka Al-Farabi, sono i direttori di tale progetto. Hanno delimitato l'area di ricerca di 600 chilometri quadrati perché provvista di acqua dolce, di alimentazione elettrica, perché precedentemente utilizzata per il pascolo e la produzione di fieno, e perché è vicina al villaggio di



Monitoraggio della radioattività

Sarzhai, che ha circa 2.000 abitanti. "Prima che la NATO finanziasse la nostra ricerca, il controllo dei livelli di radioattività e di contaminazione veniva effettuato in modo limitato e su base specifica", ha dichiarato il professor Priest.

L'area di ricerca è particolarmente significativa in quanto, nel 1953, si è trovata nel fungo dell'esplosione di una bomba all'idrogeno a livello del suolo.

È situata in prossimità dei Monti Dege-len, dove sono stati effettuati 239 esperimenti nucleari sotterranei, e vi hanno avuto luogo due esperimenti per valutare la possibilità di creare dei canali e deviare il corso dei fiumi utilizzando esplosivi nucleari. Si trova inoltre in prossimità di un'altra area per esperimenti, chiamata Balapan, dove oltre 100 esplosioni nucleari sono state effettuate in pozzi sotterranei.

Il progetto di Semipalatinsk ha l'obiettivo di misurare i livelli di contaminazione in tutta l'area di 600 chilometri quadrati, individuando zone che sono immediatamente idonee per l'insediamento umano, zone che potrebbero essere utilizzate per l'insediamento con un minimo lavoro di disinquinamento, e zone che andrebbero escluse in permanenza da qualsiasi utilizzo. Inoltre vengono studiati i risultati dei due esperimenti per la creazione di canali e la deviazione del corso dei fiumi. Tre ricercatori kazaki stanno poi esaminando rispettivamente i livelli di plutonio presenti nella popolazione che vive in pros-

simità del centro, quelli presenti nelle acque, e i rischi di contaminazione delle aree circostanti a causa del plutonio disperso nell'aria. I risultati dei diversi studi vengono immediatamente integrati in un secondo progetto sullo sfruttamento del suolo finanziato dal Dipartimento per lo sviluppo internazionale del Regno Unito.

Il progetto di Semipalatinsk è uno dei più ampi tra i 97 progetti attualmente sovvenzionati dal programma della NATO Scienza per la Pace. Tale programma, che è stato istituito nel 1997 e che attualmente dispone di un bilancio annuale di oltre 5 milioni di dollari, si basa sul principio che la scienza e la tecnologia sono fondamentali per la sicurezza delle nazioni. Tutti i progetti di ricerca scientifica finanziati dalla NATO implicano una cooperazione tra scienziati dei paesi membri dell'Alleanza e dei paesi partner. Nel 2000, in risposta alla richiesta della NATO, vi sono state circa 850 domande; probabilmente saranno finanziati da 45 a 50 progetti. ■

FACILITARE LA TRANSIZIONE ALLA VITA CIVILE

Un innovativo programma patrocinato dalla NATO contribuisce a far sì che degli ufficiali bulgari e rumeni, posti in congedo o che lo saranno tra breve, trovino una nuova occupazione e si costruiscano una nuova vita fuori dagli ambienti militari, programma che sarà presto esteso alla Croazia ed eventualmente all'Albania.

Il programma, formulato nel quadro del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, riunisce istituzioni e organizzazioni che non hanno una consuetudine di lavoro in comune, come la NATO e la Banca mondiale, nell'affrontare seri problemi sociali e contribuire a creare una stabilità di lungo periodo nell'Europa sud-orientale. In totale, circa 60.000 ufficiali – 20.000 bulgari, ed altrettanti rumeni e croati – ne saranno i beneficiari e migliaia ancora potrebbero beneficiarne nei prossimi anni se il programma fosse esteso ad altri paesi della regione.

“Entrambi, la NATO e la Banca mondiale, fanno ciò che ciascuna organizzazione sa fare meglio”, dichiara Chuck Parker, coordinatore dell’Iniziativa della NATO per l’Europa sud-orientale. “La NATO sta aiutando i paesi partner a ridurre l’entità delle loro forze armate e la Banca mondiale sta prestando parte del denaro necessario per finanziare le riforme e favorire il ritorno dei militari alla vita civile”.

Ex colonnello dell’esercito americano, Chuck Parker ha contribuito ad ideare e sviluppare tale programma insieme con colleghi della Banca mondiale, del Patto di stabilità e ai competenti ministeri bulgari e rumeni. A suo avviso “la NATO e la Banca mondiale non sono per loro natura associabili, ma hanno potuto farlo grazie al contesto fornito dal Patto di stabilità e le sinergie che ne sono risultate stanno ora producendo risultati ben visibili dai comuni cittadini”. Dopo degli iniziali

scambi di punti di vista, nei mesi successivi alla creazione del Patto di stabilità (luglio 1999), la NATO ha inviato nel febbraio e nel marzo 2000 delle squadre, composte da esperti olandesi, tedeschi, francesi e americani, in Bulgaria e Romania per aiutare a progettare i loro rispettivi programmi. Tale assistenza, associata al controllo dei seguiti da parte della NATO, ha contribuito a persuadere la Banca mondiale ad accordare i prestiti necessari.

Nel marzo di quest’anno, la Romania ha ricevuto dalla Banca mondiale prestiti per 500.000 dollari USA per l’avvio del suo programma e, al momento, sta negoziando un ulteriore prestito di 3 milioni di dollari USA. Il programma rumeno, che è stato for-



Nuove carriere cercasi

mulato sul modello di un piano d’assistenza già esistente per i minatori disoccupati, è gestito dal Ministero della difesa. Riunisce diversi servizi e organi governativi e funziona sulla base di una formula itinerante, compiendo cioè visite alle basi militari, fornendo consigli agli ufficiali che saranno tra breve posti in congedo per aiutarli a superare l’impatto della perdita del posto e dando loro consigli sulle pos-

sibili scelte nella vita civile. Nel settembre scorso, circa 2.000 ufficiali avevano utilizzato tale programma.

La Bulgaria ha deciso di non usufruire dei prestiti a tasso agevolato della Banca mondiale e ha richiesto invece il finanziamento dei donatori. In risposta, il Regno Unito ha donato dei computer e i Paesi Bassi, la Norvegia e la Open Society Institute, fondazione filantropica del miliardario George Soros, hanno contribuito con circa 500.000 dollari USA all’avvio del programma. Questo è finanziato sino alla fine del 2001, i Paesi Bassi hanno accettato di finanziare uno dei quattro centri regionali fino al 2002, e il programma è ora alla ricerca di ulteriori donazioni per il prossimo anno.

Il programma bulgaro differisce un po’ da quello rumeno. È gestito da una organizzazione non governativa, la NGO Resource Centre, che, diretta da un ex colonnello bulgaro, ha istituito quattro centri regionali. A luglio di quest’anno, circa 2.500 dei quasi 3.000 ufficiali posti in congedo si erano recati in uno di questi centri. Alcuni hanno ricevuto un sostegno iniziale e contano di trovare un impiego autonomamente. Circa 1.000 si sono formalmente iscritti o hanno richiesto che il programma offra loro un impiego. Di questi, 200 hanno trovato un impiego e altri 400/600 stanno seguendo le indicazioni fornite loro o preparandosi per dei colloqui organizzati dal programma.

Dato che i programmi bulgaro e rumeno hanno cominciato a dare dei risultati, l’Albania e la Croazia hanno manifestato il loro interesse ad avviare delle iniziative analoghe. Degli inviati croati si sono recati in Romania per vedere come procedesse il programma e per avere un’idea dell’attività preparatoria che questo richiede. Nel marzo 2001, una squadra della NATO è stata inviata in Croazia per fornire consigli sulle tappe successive.

I programmi bulgaro e rumeno rientrano nell’Iniziativa della NATO per l’Europa sud-orientale, che fu avviata nel 1999 in seguito alla campagna aerea in Kosovo, per contribuire a creare stabilità nell’Europa sud-orientale. ■

Martti Ahtisaari: mediatore internazionale

Nel giugno 1999, allorché era Presidente della Finlandia, Martti Ahtisaari persuase l'allora Presidente jugoslavo Slobodan Milosevic ad accettare le condizioni della NATO per porre fine alla campagna aerea in Kosovo. Terminato il suo mandato nel 2000, ha presieduto varie organizzazioni per la prevenzione dei conflitti, è stato ispettore indipendente dei depositi di armi dell'IRA nell'Irlanda del Nord, e ha fondato una associazione che lo assistesse nella sua azione internazionale.

Rivista della NATO: Nello scorso decennio il contesto di sicurezza euro-atlantico è mutato tanto da essere irri-conoscibile. Quali sono oggi le più grandi minacce alla sicurezza?

Martti Ahtisaari: In seguito ai tragici attacchi a New York e a Washington DC, la minaccia del terrorismo e la lotta ad esso sono ovviamente al primo posto nell'agenda di tutti. In verità, questo è un buon esempio di come le nuove minacce alla sicurezza possono seriamente intaccare quello che è un sistema di sicurezza ancora in gran parte stato-centrico. Molte delle più pericolose minacce attuali sono su scala mondiale. Al terrorismo occorre aggiungere la corruzione, la criminalità organizzata, il traffico di droga e la proliferazione delle armi di piccolo calibro. D'altro canto, la maggior parte degli attuali conflitti armati non avvengono tra stati ma all'interno degli stati, con violazioni sistematiche dei diritti umani e del diritto internazionale umanitario. Le caratteristiche che li contraddistinguono sono la demolizione delle strutture statuali e la mobilitazione politica delle popolazioni sulla base della loro identità etnica e religiosa. In tali circostanze, i mezzi tradizionali di gestione delle controversie internazionali non sortiscono effetto.

RN: Cos'altro si potrebbe fare per rafforzare la sicurezza nell'area euro-atlantica?

MA: Nel loro complesso, queste nuove minacce sono tali da rendere estremamente difficile per i governi proporre delle efficaci risposte. Ovviamente, questi problemi non possono essere risolti senza un'efficace cooperazione internazionale. È dunque fondamentale, soprattutto, migliorare i modi



in cui operiamo e lo scambio di informazioni.

RN: Il Consiglio di partenariato euro-atlantico è divenuto un importante foro di dialogo sulle questioni di sicurezza. Come prevede evolverà questa istituzione nei prossimi anni?

MA: L'EAPC offre un foro assai utile per la consultazione e il dialogo politico ad alto livello tra Partner ed Alleati. In seguito all'attacco terroristico negli Stati Uniti, vedo anche maggiori possibilità di cooperazione nell'EAPC. Molto dipenderà da come la situazione verrà gestita, ma vedo grandi opportunità per la cooperazione transatlantica tra Stati Uniti, Europa e Russia nell'EAPC.

RN: Attualmente, tanto la NATO che l'Unione Europea prevedono un proprio allargamento. Quali possibili problemi lei intravede?

MA: L'allargamento della NATO, da un punto di vista organizzativo, è più facile da realizzarsi. Se si passa all'Unione Europea, è chiaro che dobbiamo esaminare tanto i processi decisionali che le stesse istituzioni. Ho propugnato l'allargamento dell'Unione Europea per molti anni e quindi vi vedo più opportunità che problemi. Simpatizzo pure per quei paesi che desiderano aderire alla NATO. Soprattutto, questi vogliono un clima sicuro e pacifico entro cui sviluppare le loro tradizioni democratiche, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto. La sfida è tanto per gli attuali membri quanto per i paesi candidati: utilizzare i prossimi anni per far sì che il processo di allargamento sia un successo.

RN: Lei ha una profonda conoscenza del ruolo avuto da Slobodan Milosevic nelle guerre di dissoluzione della Jugoslavia.

via. Come fa un mediatore a negoziare con qualcuno del suo stampo?

MA: Ho incontrato Milosevic per la prima volta quando ero Presidente del gruppo di lavoro per la Bosnia Erzegovina nella Conferenza internazionale sulla ex Jugoslavia, a Ginevra, tra l'agosto 1992 e l'ottobre 1993. Ma se dà un'occhiata al mio curriculum vitae, si renderà conto che quasi tutti i miei interlocutori sono state delle personalità piuttosto difficili. In Sudafrica, prima che il processo di democratizzazione avesse luogo, per esempio, abbiamo dovuto negoziare con dei personaggi che non erano particolarmente ben disposti. Quella si è rivelata una utile esperienza quando si è trattato di confrontarsi con Milosevic. Ma è importante ricordare che Viktor Chernomyrdin ed io non negoziavamo con Milosevic. Stavamo semplicemente presentando un'offerta che avrebbe facilitato la fine dei bombardamenti, a patto che egli avesse impegnato il governo jugoslavo a rispettare certi principi.

RN: Quanta importanza avrà il processo a Slobodan Milosevic?

MA: Milosevic sapeva già, prima che noi andassimo a Belgrado, di essere stato incriminato. A quel tempo, comunque, credo non pensasse che sarebbe stato tradotto a L'Aia. In verità, questo problema non fu sollevato durante le nostre discussioni. In generale penso sia importante che tutti i leader politici si rendano conto di non poter sfuggire alla giustizia, se commettono delle tali malefatte come in questo caso. Forse questa costituisce la migliore forma di diplomazia preventiva.

RN: A suo avviso, i vari processi di pace nei Balcani sono ben avviati, o la comunità internazionale dovrebbe cambiare atteggiamento?

MA: Considero sempre i Balcani alla luce di ciò che abbiamo appreso altrove in Europa. Prendiamo per esempio il processo di unificazione in Germania. Al momento dell'unificazione, i miei amici tedeschi dicevano che il processo sarebbe durato una generazione. Comunque, ho recentemente incontrato delle persone che lavorano su queste questioni, le quali dichiaravano che dovremmo attenderci che il processo duri almeno due generazioni. Non è solo questione di soluzioni amministrative, ma si tratta anche di un processo mentale e psicologico. Se questo richiede da una a due generazioni in Germania, sarà certamente più lungo nei Balcani. Fintanto che la comunità internazionale sarà disposta ad impegnarsi per dieci o venti anni, saremo in grado di fissare degli obiettivi da attuare nel breve termine e far procedere quindi tale processo. La sfida è comunque enorme. Delle recenti indagini di opinione hanno mostrato che circa il 62% dei Bosniaci di età tra i 14 e i 30 anni vorrebbero abbandonare il paese. Ovviamente, una grande quantità di lavoro resta da fare. Ciò detto, abbiamo conseguito ed appreso molto. Stiamo incominciando a creare delle istituzioni funzionanti. Le elezioni si svolgono regolarmente. Il popolo sta imparando a rispettare i processi democratici. E i locali stanno cominciando a prendere parte alle istituzioni fonamen-

tali. Ciò è molto meglio che avere la comunità internazionale a gestire il processo e la popolazione locale a criticare ciò che stiamo facendo.

RN: Nello scorso decennio, la comunità internazionale ha investito molti miliardi di dollari nella ex Jugoslavia. Vi sono modi più efficaci e più rapidi per gestire, o per evitare, i conflitti che lei potrebbe suggerire?

MA: Una lezione appresa dalla comunità internazionale nei Balcani è l'importanza di creare un modello concettuale in base al quale operare e di valutare tutte le azioni e le scelte politiche. In assenza di un modello concettuale, rischiamo semplicemente di sprecare il nostro denaro. È dunque estremamente importante finanziare alcuni degli istituti di ricerca che lavorano su questi problemi in Europa. Negli ultimi 18 mesi ho letto alcuni studi molto interessanti condotti dall'Iniziativa per la stabilità europea, con la quale, in quanto Presidente dell'East-West Institute, ho collaborato ad un progetto di valutazione dei programmi del Patto di stabilità. È importante rendere tali studi disponibili ad un pubblico molto più vasto.

RN: Dopo aver lasciato l'incarico politico, lei ha partecipato a numerose iniziative per accrescere le reazioni internazionali alle crisi. Quali sono e come potrebbero essere utili?

MA: Ho avviato tre attività attraverso la mia associazione Crisis Management Initiative. Primo, sto lavorando per accrescere l'utilizzo della tecnologia informatica nella gestione delle crisi. Avendo io stesso diretto una complessa missione internazionale in Namibia dal 1989 al 1990, sono conscio di quanto sarebbe risultato utile se fossi stato in grado di collegare l'intera operazione ad un tipo di tecnologia che non era disponibile a quel tempo. In effetti, quando ero Capo di una amministrazione alle Nazioni Unite, riformai il modo in cui la tecnologia informatica veniva usata. La tecnologia rende possibile mettere facilmente in contatto la gente, condividere l'informazione e risparmiare tempo e denaro. Secondo, sto lavorando per accrescere le risposte alle crisi nel settore civile. Se confrontiamo lo stato di preparazione dei militari con quello dei civili nei compiti di gestione delle crisi, la differenza è enorme. I militari hanno dei metodi di addestramento ben stabiliti e nessun militare è inviato in una missione di mantenimento della pace senza un precedente addestramento. Non si può dire altrettanto dei civili. Nell'Unione Europea occorre costituire un gruppo di civili che abbiano seguito un addestramento mirato per le operazioni di gestione delle crisi. Vi sarebbe un insegnamento comune per tutti e programmi meglio adattati alle differenti professioni. Se un tale programma potesse essere concretizzato saremmo più preparati ad affrontare le crisi. Terzo, ho promosso l'idea di un portale sulla gestione delle crisi su Internet per mettere in contatto analisti, responsabili delle decisioni, giornalisti ed altre parti interessate alla gestione delle crisi, per fornire loro gli strumenti onde generare, diffondere e accumulare conoscenze in questo settore. Mi auguro che questo portale possa inoltre essere utilizzato come un attivo foro di discussione. ■

La nuova questione macedone

Christopher Bennett esamina la recente letteratura dedicata a quella parte dell'ex Jugoslavia che per ultima ha conosciuto la violenza etnica.

Nel 1991, mentre la Federazione jugoslava stava per frantumarsi, due dei leader delle sue repubbliche condussero un'azione di retroguardia per tenerla unita - Alija Izetbegovic e Kiro Gligorov, rispettivamente Presidenti della Bosnia Erzegovina (Bosnia) e della Repubblica jugoslava di Macedonia. Entrambi temevano che le conseguenze di una disintegrazione della Jugoslavia si sarebbero ripercosse in massima parte sulle loro repubbliche. Il 3 giugno 1991, dunque, presentarono al resto della federazione il loro modello di compromesso per le relazioni tra le repubbliche. Malauguratamente, da questa audace iniziativa dell'ultima ora non sortì alcunché e meno di un mese dopo scoppiò la guerra. Dieci mesi più tardi, la Bosnia venne coinvolta in un conflitto, che confermò i peggiori timori di Izetbegovic. Al contrario, nonostante gli innumerevoli presagi di sventura, la Repubblica ex jugoslava di Macedonia* riuscì ad evitare un analogo spargimento di sangue e il dilagare della violenza per gran parte del decennio.

Molti analisti restarono sorpresi dalla capacità di tenuta di cui dette prova il nuovo paese. Al momento della disintegrazione della Jugoslavia, questo paese era povero, etnicamente diviso, militarmente debole, privo di sbocco al mare e circondato da stati storicamente ostili. All'inizio del XX secolo, la questione macedone aveva ossessionato le grandi potenze europee, i cui sforzi diplomatici non erano riusciti ad impedire un sanguinoso conflitto. Nel corso delle successive Guerre balcaniche, la cui ferocia e portata aveva fatto inorridire gli osservatori del tempo, la Macedonia geografica - un'area delimitata a nord dalle catene della Skopska Crna Gora e della Shar Planina; ad est dai monti Rila e dalla catena del Rodope; a sud dalla costa dell'Egeo nei pressi di Salonicco, dal Monte Olimpo e dalla catena del Pindo; e a ovest dai laghi di Ocrida e di Prespa - fu strappata alla dominazione ottomana e divisa tra Bulgaria, Grecia e Serbia. Inoltre, nel periodo tra le due guerre, terroristi macedoni operarono pure al di fuori dei Balcani. Ancora alla fine del XX secolo, numerosi aspetti del nuovo stato - confini, lingua, storia e bandiera e persino il nome - rimanevano oggetto di controversia. Se mai un paese appariva prossimo alla disintegrazione, questo sicuramente lo era.

Forse è inevitabile che le profezie di sventura abbiano dominato, e continuano a farlo, le analisi dei mezzi di informazione sulla situazione della Repubblica ex jugoslava di Macedonia*. Dopotutto, predire che un paese vive in pace difficil-

mente fa notizia. Ma per la maggior parte degli anni '90, il nuovo stato andò contro le previsioni. Negoziò il ritiro pacifico dal proprio territorio dell'Esercito popolare jugoslavo. Sopravvisse ad un limitato embargo economico, all'effetto delle sanzioni internazionali contro il Montenegro e la Serbia e alla perdita dei propri mercati nelle altre regioni della ex Jugoslavia. Inoltre aderì a tutta una serie di organizzazioni e di programmi, tra cui il Partenariato per la Pace e il Piano d'azione per l'adesione della NATO, per accrescere il più possibile la propria sicurezza. Come conseguenza, a differenza di altre parti della ex Jugoslavia, la cui agonia durante lo scorso decennio ha prodotto una notevole letteratura, la Repubblica ex jugoslava di Macedonia* si è ampiamente sottratta ad una tale attenzione. Infatti, su di essa sono apparse di recente solo tre opere in inglese.

La migliore di queste è senza dubbio *Who are the Macedonians?* (Hurst & Co, 2000) di Hugh Poulton. La sua è una storia concisa, ma completa, della Macedonia e dei suoi popoli nel senso più ampio, che dovrebbe essere letta da chiunque è interessato all'attuale crisi della Repubblica ex jugoslava di Macedonia*, o che cerchi di risolverla. Poulton è un prolifico scrittore sulle questioni delle minoranze e sui Balcani che ha lavorato su questi problemi come ricercatore per Amnesty International, per Article 19 e per il Gruppo sui diritti delle minoranze. Inoltre, oltre a pubblicare in questi ultimi anni numerosi e originali libri, ha diretto un gruppo rock, i *Walking Wounded*, molte canzoni dei quali sono ispirate all'ultimo decennio di conflitti nei Balcani.

Who are the Macedonians? delinea la storia dei numerosi popoli che hanno abitato la Macedonia geografica dall'antichità ai giorni nostri. Al contempo, analizza la formazione delle moderne identità nazionali, in particolare, il cosiddetto sistema *millet*, il sistema con cui i soggetti ottomani erano governati nell'ambito della loro comunità religiosa, o *millet*. Ciò è significativo perché fu il sistema *millet* che consentì ai territori ottomani di diventare così eterogenei da un punto di vista etnico e che spiega il perché dell'attuale legame tra religione e appartenenza etnica.

Poulton studia le rivendicazioni territoriali che dividevano i vari popoli che abitavano nella Macedonia geografica quando ancora questa faceva parte dell'Impero Ottomano e le azioni intraprese da ciascuno di questi ogniquale volta vi fossero le condizioni per realizzare tali rivendicazioni. In una breve ma penetrante analisi, illustra come gli stati-nazione che emersero dalla disintegrazione dell'Impero Ottomano furono in gran parte creati attraverso la pulizia etnica, le persecuzioni e la repressione. Esamina inoltre la famigerata Organizzazione rivoluzionaria interna macedone, o ORIM, le cui attività terroristi-

Christopher Bennett è redattore della NATO Review ed autore di Yugoslavia's Bloody Collapse (New York University Press).

che nel periodo tra le due guerre riflettevano la frustrazione nazionale per l'assenza di uno stato nazionale slavo-macedone e si estendevano ben oltre i Balcani. Negli ultimi capitoli, Poulton analizza l'evoluzione di una identità nazionale slavo-macedone nella Jugoslavia di Tito, la creazione di uno stato indipendente in seguito alla disgregazione della Jugoslavia e le relazioni tra gli Slavi-Macedoni e i popoli di etnia albanese. Egli mette in evidenza come, a differenza della Bosnia, vi fosse una minima mescolanza tra i due gruppi etnici. Infatti cita un sondaggio d'opinione del 1974, che mostra come il 95% dei capifamiglia di etnia slavo-macedone e di etnia albanese e l'84% di quelli di etnia turca rifiuterebbero il matrimonio tra i loro figli e una ragazza di altra nazionalità, mentre per le figlie le percentuali sarebbero ancora più alte.

Il reciproco sospetto e l'ostilità tra Slavi-Macedoni e la componente di etnia albanese esistono da prima della creazione di uno stato indipendente. Infatti, Poulton descrive delle misure "neo-malthusiane" prese negli anni '80 allo scopo di ridurre il tasso di natalità degli Albanesi. Queste misure includevano l'imposizione alle famiglie di pagare i servizi sanitari per tutti i bambini successivi ai primi due e la soppressione degli assegni familiari per i figli in eccesso. Nel 1989, la costituzione venne emendata in modo tale da definire la repubblica come uno "stato-nazione del popolo macedone", invece della precedente formulazione che la definiva come "uno stato del popolo macedone e delle minoranze albanesi e turche". Questo cambiamento rifletteva la crescente preoccupazione delle autorità slavo-macedoni di fronte al nazionalismo albanese e al possibile sgretolamento della Jugoslavia. Inevitabilmente, comunque, un nazionalismo slavo-macedone più aggressivo generò, a sua volta, una analoga reazione da parte dell'etnia albanese. Gli Albanesi boicottarono nel 1991 il referendum sull'indipendenza della repubblica e nel 1992 organizzarono il loro referendum sull'autonomia. Da allora, le questioni dei simboli nazionali e dei diritti delle minoranze sono rimaste ai margini della vita politica e sono di nuovo tornate alla ribalta in seguito alla campagna della NATO in Kosovo.

Poulton è anche uno degli autori di *The New MACEDONIAN QUESTION* (Palgrave, 2001), una collana di saggi edita da James Pettifer. Il suo capitolo, *Non-Albanian Muslim Minorities in Macedonia*, è pieno di informazioni quanto il suo libro e parla dei Macedoni slavi mussulmani, variamente chiamati Torbesi, Pomaks, Gorans e Poturs, Turks, Rom e, incredibilmente, "Egiziani", dato che molti Rom hanno scelto di dichiararsi Egiziani in recenti censimenti, a causa del marchio negativo che il nome Rom costituiva.

The New MACEDONIAN QUESTION contiene una miriade di contributi, tra cui opere di autori albanesi, bulgari, greci, slavo-macedoni, russi e serbi, come pure analisi di europei occidentali sui Balcani. Questa è al contempo la forza e la debolezza dell'opera, dato che, nonostante numerosi capitoli ec-

cellenti, questa è estremamente poco omogenea. Inoltre, la decisione di consentire a ciascun autore di utilizzare la propria terminologia e il proprio stile lascia il lettore confuso. Oltre al capitolo di Poulton, due contributi di Pettifer – i capitoli intitolati *The New Macedonian Question* e *The Albanians in western Macedonia after FYROM* – meritano di essere letti. Così pure il primo capitolo della compianta Elisabeth Barker, pubblicato per la prima volta nel 1949 che, secondo Pettifer, "esprime il punto di vista tradizionalmente favorevole ai Greci del Ministero degli esteri inglese". Per il resto, il capitolo di Evangelos Kofos, *Greek policy considerations over FYROM independence and recognition*, è particolarmente penetrante. Nel complesso, comunque, *The New MACEDONIAN QUESTION* risulta deludente perché non tiene fede al proprio titolo e si sofferma ampiamente su ciò che la maggior parte dei lettori considererebbe piuttosto una questione macedone del passato.

Al contrario, *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia* (Syracuse University Press, 2000) di Alice Ackermann si concentra sul più recente passato. Ciò detto, un critico spietato potrebbe scartarlo. Il secondo capitolo, dedicato alla diplomazia preventiva, sembra piuttosto una rassegna letteraria preparata per una tesi di dottorato. Un'analisi dei "successi" e dei "fallimenti" della diplomazia preventiva, che mette a confronto le risposte internazionali alle controversie tra Ungheria e Slovacchia, e tra Estonia e Russia, con le risposte internazionali al conflitto tra Hutu e Tutsi in Ruanda e alle guerre di dissoluzione in Jugoslavia,

sembra comparare delle mele con delle arance. E le analisi sulla disintegrazione della Jugoslavia, che si ispirano in modo eccessivo alle controverse opere di Susan Woodward e che contengono numerosi (piccoli) errori fattuali, sono deboli. Nonostante ciò, chiunque desideri comprendere l'attuale conflitto dovrebbe leggere questo libro.

Il merito dell'opera piena di buone intenzioni della Ackermann è l'originale ricerca che ella dedica ai tentativi internazionali per impedire il conflitto. Tra cui, le analisi dell'attività del Gruppo di lavoro sulle comunità e le minoranze etniche e nazionali della Conferenza internazionale sulla ex Jugoslavia, dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e del suo alto commissario sulle minoranze nazionali, della Forza di dispiegamento preventivo dell'ONU, e delle attività di alcune organizzazioni non governative, tra le quali, Search for Common Ground e Ethnic Conflict Resolution Project. Ciò che ne risulta più chiaro è che il minuzioso e sconosciuto lavoro di numerose organizzazioni e di individui, che si occupano di questioni essenzialmente identiche a quelle che dominano l'agenda odierna, ha contribuito alla sopravvivenza del giovane paese nei primi anni. I Macedoni di ogni origine etnica devono augurarsi che i mediatori internazionali attuali abbiano tanta pazienza, tatto e fortuna quanto i loro predecessori. ■



Recenti pubblicazioni

Formare una nuova elite

Il colonnello Ralph D. Thiele, per celebrarne il 50° anniversario, descrive come il Collegio di difesa della NATO abbia ampliato i propri corsi e le proprie attività per includervi i cittadini dei paesi partner.

Cinquant'anni dopo che il primo Comandante supremo alleato della NATO, il generale Dwight D. Eisenhower, fondò il Collegio di difesa della NATO lo scopo che è all'origine della sua creazione, cioè la necessità di formare degli individui capaci di adattarsi ad un nuovo contesto di sicurezza, permane ancora valido. Con la fine della Guerra fredda, la scomparsa del Patto di Varsavia e l'emergere di nuove, multiformi e imprevedibili minacce alla sicurezza, la NATO è divenuta il pilastro della sicurezza euro-atlantica. Ma, l'esigenza di individui in grado di innovare, di pensare in modo nuovo e di proporre delle soluzioni creative non è mai stato così grande.

Paesi che sono stati nemici per più di quarant'anni sono ora divenuti partner della NATO, e il Collegio di difesa si è adattato ai tempi e si è evoluto per soddisfare le esigenze del loro personale militare come quelle dei membri dell'Alleanza. Sempre più il Collegio di difesa ha accolto alti responsabili dei paesi del Partenariato per la Pace e del Dialogo Mediterraneo, invitandoli a partecipare, insieme ai loro omologhi della NATO, a tutti i propri programmi formativi. In verità, già da molti anni il Collegio di difesa ha adattato in pratica tutti i propri corsi – corsi integrati PfP/OSCE, corsi per ufficiali generali, corsi per ufficiali della riserva della NATO e corsi ad alto livello – al contesto del Partenariato per la Pace. Ciò vale anche per le sue attività, tra cui la Conferenza dei Comandanti, il co-patrocinio di Seminari internazionali di ricerca e il programma di borse di studio. Ogni an-

Il colonnello Ralph D. Thiele è Capo di Gabinetto presso il Collegio di difesa della NATO.



Obiettivo raggiunto: il Collegio di difesa della NATO si è trasferito nella sua nuova sede nell'autunno 1999

© NATO no, quattro borsisti – due provenienti dai paesi del Partenariato per la Pace e due da quelli del Dialogo Mediterraneo – vengono selezionati per svolgere una loro ricerca nel campo della sicurezza presso il Collegio di difesa.

I corsi del Collegio di difesa si concentrano non sulle tattiche o sulle tecniche operative, ma sulle questioni politico-militari internazionali a livello strategico. Inoltre, tutti i corsi costituiscono un contesto che consente lo scambio di informazioni, la creazione del consenso e il miglioramento della comprensione e della cooperazione tra i paesi dell'Alleanza ed i partner.

Con partecipanti provenienti da circa 50 paesi ed un corpo docente ed un personale multinazionale, il Collegio di difesa è una vera istituzione multinazionale che promuove un modo di vedere dell'Alleanza, piuttosto che quelli nazionali. L'obiettivo non è insegnare, quanto fornire un contesto di apprendimento per ampliare l'orizzonte culturale degli allievi, in modo che i partecipanti si rendano conto da sé come sia possibile, anche tra popoli con origini così diverse, creare il consenso e dei legami. Il Collegio di difesa fornisce una eccezionale opportunità formativa, ma è agli allievi che tocca trarne il massimo profitto.

I corsi tendono a generare un *esprit de corps*, che a sua volta si trasforma in una utile rete di contatti tra i partecipanti provenienti dai paesi partner e da quelli della NATO. Questo *esprit de corps* contribuisce a superare quelle barriere che potevano ancora esistere come pure a rafforzare la fiducia tra i rispettivi paesi. Lo spirito di consenso pervade la vita quotidiana dei partecipanti. Inoltre, siccome tutti gli elaborati vengono effettuati in forma anonima, i partecipanti possono manifestare liberamente le loro idee.

I partecipanti di differenti gradi e provenienti da tutte le

componenti delle forze armate e dai servizi diplomatici e dagli uffici governativi imparano a conoscersi reciprocamente. Il tempo e lo sforzo che investono nel creare legami di fiducia e di amicizia con i loro colleghi è ricambiato. Sviluppano e accrescono il loro senso di solidarietà, di cooperazione e di comprensione con i loro colleghi. Inoltre, riscontrano che è possibile avere un aperto scambio di idee e raggiungere un consenso di gruppo, senza sacrificare la propria identità o quella nazionale. Oltre al programma accademico, si creano degli stretti legami tra i partecipanti e le loro famiglie quale effetto dei molti aspetti sociali e culturali della vita a Roma.

Nell'autunno 1999, il Collegio di difesa si è trasferito in una nuova sede costruita appositamente per consentirgli di rispondere adeguatamente alle esigenze delle future generazioni. A livello organizzativo, strutture e tecniche sono state semplificate e adattate. Sul piano accademico, nel corso degli ultimi anni il Collegio di difesa si è concentrato su quattro settori. Questi sono: adattamento dei programmi di studio ai fondamentali compiti di sicurezza contenuti nel nuovo Concetto strategico della NATO; utilizzo delle nuove installazioni per formare un maggior numero di allievi provenienti dai paesi della NATO, del Partenariato per la Pace e del Dialogo Mediterraneo, come pure per aumentare il numero delle attività; avvalersi dei migliori relatori; e sviluppare la capacità di recente creazione per le attività di ricerca. Come la stessa NATO, il Collegio di difesa ha ora la capacità di fronteggiare il contesto di sicurezza completamente modificato e di assumersi nuovi compiti adeguati alle proprie nuove missioni come pure a quelle dei partner.

Dall'aprile 2000, il Collegio di difesa ha partecipato al Consorzio di accademie militari e di istituti di studi sulla sicurezza del Partenariato per la Pace, un'associazione che contribuisce a determinare nuovi legami tra istituzioni e al-

lievi, studiosi ed esperti nel campo della difesa nei paesi partner e in quelli della NATO. In tal modo, il Collegio di difesa funge da punto di riferimento per il Consorzio nell'ambito della NATO. Partecipa inoltre, quale membro a pieno titolo, al gruppo di lavoro incaricato del segretariato, armonizzando le attività della Conferenza dei Comandanti con il Consorzio, e partecipando a selezionati gruppi di lavoro del Consorzio, in particolare a quelli in cui si discute della formazione a livello strategico.

Agli inizi di quest'anno, il Collegio di difesa ha promosso una settimana internazionale presso l'Accademia militare nazionale ucraina. In tal modo si è potuto offrire agli studenti ucraini una introduzione di tipo accademico, eccezionale e qualitativamente differente, alla sicurezza euro-atlantica. A giudicare dalle loro reazioni, specialmente nelle discussioni tra loro, sembra che l'iniziativa sia stata molto apprezzata. Questo avvenimento non è solo rilevante di per sé, ma costituisce anche parte di un più vasto processo per aiutare a trasformare la formazione militare in Ucraina e può servire quale precedente per analoghe attività altrove.

Pur celebrando quest'autunno il suo 50° anniversario, il Collegio di difesa conserva la propria vocazione a svolgere il ruolo educativo voluto dal suo fondatore. Come già in passato, continuerà a mettere al servizio dei paesi partner e dell'Alleanza uomini e donne che hanno il coraggio di affrontare le sfide alla sicurezza del XXI secolo e le cui menti sono preparate a farlo in modo efficace. ■



Ulteriori informazioni sul Collegio di difesa della NATO e sui suoi corsi si possono trovare su www.ndc.int



Ulteriori informazioni sul Consorzio di accademie militari e di istituti di studi sulla sicurezza del Partenariato per la Pace si possono trovare su www.pfpconsortium.org

La Scuola della NATO (SHAPE)

Come il Collegio di difesa, nello scorso decennio anche la Scuola della NATO (SHAPE) a Oberammergau, Germania, ha adattato l'ammissione ai propri corsi e il programma di questi per soddisfare l'esigenza del crescente numero di partecipanti dei paesi partner. Nel 2000, 5.818 partecipanti di 47 paesi hanno seguito i corsi e le conferenze della scuola, dei quali solo 4.722 provenienti dai paesi membri dell'Alleanza.

Allievi provenienti da paesi che partecipano attivamente al Partenariato per la Pace e al Dialogo Mediterraneo possono farsi un'idea di come funziona la NATO mentre partecipano a corsi che includono argomenti così diversi come la gestione delle crisi, le forze multinazionali, la gestione delle risorse, la pianificazione civile di emergenza e la cooperazione tra settori civili e militari. Anche organizzazioni quali il Comitato internazionale della Croce Rossa e l'Ufficio dell'Alto Commissario per i rifugiati dell'ONU inviano regolarmente partecipanti e relatori.

Man mano che la NATO è divenuta sempre più impegnata nel mantenimento della pace, la Scuola ha portato un contributo alle operazioni militari in corso e organizzato dei corsi per facilitare i processi di pace. In questo modo, comandanti e personale con esperienza sul campo sono in grado di trasmettere le lezioni apprese ai partecipanti al corso.

Inoltre, è stato organizzato un corso sulla cooperazione nel campo della sicurezza in modo specifico per il personale civile e militare proveniente dalla Bosnia Erzegovina, con lo scopo di creare fiducia e infondere uno spirito di apertura e di cooperazione tra i partecipanti.

Oberammergau ospita inoltre un certo numero di riunioni accademiche e di conferenze. La più significativa tra queste è l'annuale simposio sulla pianificazione della difesa al quale vengono invitati sin dal 1999 i rappresentanti dei paesi partner.

Le realtà della riforma

Chris Donnelly esamina i motivi per cui la riforma delle forze armate si è rivelata così difficile in Europa centrale e orientale e delinea le prospettive della loro futura ristrutturazione.



Dietro-front: le riforme delle forze armate hanno seguito in tutta l'Europa centrale ed orientale modelli alquanto simili

Negli ultimi dieci anni, le forze armate di ciascun paese dell'Europa centrale e orientale sono state sottoposte ad una drastica trasformazione e riduzione. Determinato dalla fine della Guerra fredda e dalla mutevole natura delle minacce alla sicurezza nazionale, questo è un processo in evoluzione. I paesi dell'Europa centrale e orientale differiscono tra loro per estensione, capacità economica, situazione geostrategica e per la natura dei loro rapporti con l'Unione Europea e con la NATO. Comunque, nonostante le corrispondenti differenze nell'entità e nella composizione delle loro forze armate, il percorso delle riforme nelle forze armate ha seguito ovunque modelli alquanto simili.

La prima fase è stata caratterizzata da una perdita di ideologia e di motivazioni, e da una massiccia riduzione delle forze dovuta al cambiamento delle condizioni geostrategiche, economiche e politiche. A ciò ha fatto seguito una caduta dei meccanismi di controllo governativi e del Partito comunista che non sono sta-

Chris Donnelly è lo speciale consigliere della NATO per le questioni dell'Europa centrale e orientale.

ti sostituiti da alcun meccanismo corrispondente di controllo democratico. I nuovi governi, in ogni paese, erano carenti di competenza nelle cose militari e non avevano alcun meccanismo civile sia per attuare la politica militare che per dirigere il corso degli affari militari e lo sviluppo delle loro forze armate. Dove tali meccanismi esistevano, erano inadeguati, appena in grado di imporre dei tetti finanziari sempre più bassi per le spese della difesa. In molti paesi, le lotte interne per il potere avevano avuto come effetto che l'autorità sulle forze armate o venisse suddivisa tra molti ministeri ed istituzioni, tra cui alcuni che normalmente non avrebbero mai immaginato di dover avere responsabilità su delle truppe, o venisse trasferita da un settore dell'esecutivo ad un altro, come dal governo al presidente o viceversa. In alcuni paesi, la classe politica aveva cercato di coinvolgere le forze armate direttamente nelle lotte di potere. Ciò aveva ulteriormente ridotto il grado di effettivo controllo politico sulle forze armate.

La seconda fase del processo ha visto la mobilitazione dei vertici delle forze armate per proteggere e preservare i loro sistemi militari, sforzandosi di conservare quanto più possibile la struttura della forza e le infrastrutture del passato. Ciò è stato influenzato da una combinazione di motivi ai quali, senza dubbio, gli inte-

ressi acquisiti non erano estranei. Ma il vero fattore trainante è stata la sincera convinzione, basata sul patriottismo e su una forte fiducia nella validità del vecchio sistema, rafforzata dalla carenza di competenza e di esperienza dei nuovi governi civili. Ciò è stato aggravato dall'assenza nei militari di orientamenti verso alternative ipotesi professionali e dalle normali caratteristiche di coesione che esistono in tutti i sistemi militari efficaci.

Gli effetti non hanno tardato a farsi sentire. Cercare di mantenere una struttura massiccia ma obsoleta in un periodo di rapidi cambiamenti sociali e di declino economico si è dimostrato disastroso. Allorché i paesi dell'Europa centrale e orientale si sono avviati faticosamente verso un'economia di pagamenti monetari reali, le risorse per il settore militare hanno cominciato a prosciugarsi. Nella maggior parte dei paesi, ciò non è stato immediatamente evidente perché i vertici militari avevano abitualmente potuto fare ricorso a risorse in natura piuttosto che al pagamento in contanti ed avevano i propri mezzi per generare entrate e beni di consumo. Sfruttando questi mezzi, il nucleo dell'apparato militare ha potuto sopravvivere, nonostante l'assenza di finanziamenti governativi.

Dopo oltre quattro, e, in alcuni casi, sette decenni di dirigismo economico, tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale erano carenti di personale contabile adeguatamente addestrato e di efficaci procedure contabili. Inoltre, né la polizia né il potere giudiziario erano adeguatamente attrezzati per verificare e controllare le irregolarità finanziarie. Ciò si è verificato in modo particolare nelle istituzioni della difesa, dove l'esigenza del segreto militare impediva ancor più la trasparenza. Di conseguenza, il settore della difesa in Europa centrale e orientale è stato lento a creare degli idonei sistemi di bilancio, e quindi, in taluni casi, la corruzione è divenuta endemica. Proliferavano la vendita o la distribuzione senza controllo di materiali militari, l'assenza di direttive riguardanti gli ufficiali che utilizzavano la loro posizione e le forze ai loro ordini per scopi personali, il reclutamento di soldati da parte di ufficiali, furtarelli e altre forme di corruzione: tutti aspetti altamente deleteri per la disciplina militare. Ciò ha condotto ad un rapido declino dei livelli di addestramento e poi dei livelli di vita, tanto per i soldati di leva quanto, nei ranghi superiori, per quegli ufficiali e sottufficiali che non avevano il grado o il posto adatto per controllare le risorse commerciabili, o – ed era la maggioranza – perché erano semplicemente onesti.

Nella terza fase, è venuto meno il sistema di approvvigionamento. Le industrie della difesa, private di un mercato interno collegato, nella maggior parte dei casi hanno cercato di evitare la ristrutturazione e il riorientamento, cercando rifugio nell'illusione che la vendita di armi all'estero le avrebbe salvate. All'atto pratico, a causa della corruzione, dell'opposizione alle riforme e di mancanza di esperienza sulla realtà dell'economia di mercato, le industrie della difesa dell'Europa centrale e orientale hanno perso l'occasione che avrebbe potuto costituire per loro uno spiraglio di opportunità nei primi anni '90: la conquista di una quota del mercato mondiale. Una volta perduta questa opportunità di esportazione e con il crollo della domanda interna, le industrie della difesa si sono rivolte ai loro governi per essere salvate. Le industrie del settore della difesa hanno assorbito massicci sussidi statali ma hanno utilizzato quei capitali per assicurare una paga di sussistenza ad un vasto numero di lavoratori inattivi, piut-

tosto che ristrutturare quel settore industriale. Nel lungo termine, nessun paese può mantenere livelli di qualità e il rapporto costi-benefici che rendono competitive le esportazioni senza la sicurezza di un solido mercato interno. La possibilità di utilizzare vaste riserve in materia di ricerca scientifica fondamentale, come pure l'esistente ricerca e sviluppo nel settore militare, ha consentito alle industrie di sopravvivere nella loro forma obsoleta e di evitare una dolorosa riforma. Ma queste riserve vanno ora esaurendosi e le industrie della difesa dell'Europa centrale e orientale che non hanno ancora effettuato ristrutturazioni sono prossime ad un collasso quasi totale. La riforma sarà oggi assai più difficile e dolorosa che se fosse stata attuata dieci anni fa.

L'impatto di questa miriade di problemi, in quasi tutti i paesi, è stato avvertito in primo luogo tra i soldati di leva, i cui livelli di addestramento e di vita sono scomparsi. Il fatto che gli ambienti militari, in alcuni paesi, non fossero riusciti ad evolvere di pari passo con la società, ha avuto come conseguenza che i giovani non erano più desiderosi di arruolarsi e il venir meno del sistema obbligatorio ha avuto come conseguenza che questi non potevano più esservi costretti. Il sistema di coscrizione generale decadde rapidamente e con esso ogni addestramento propedeutico a quello militare nelle scuole e nelle università. Da allora in poi solo una parte dei componenti una fascia d'età idonea avrebbe prestato servizio nelle forze armate. Le esenzioni legali, l'inefficienza della coscrizione e la corruzione avrebbero fatto in modo che i giovani più abbienti e più istruiti non avrebbero prestato servizio nei ranghi.

Con la disintegrazione del servizio nazionale, è venuto meno il concetto di una "nazione socialista in armi". Inoltre, non lo si sarebbe potuto ripristinare, dato che la base sociale da cui derivava e dipendeva era scomparsa per sempre. Col senno di poi, ciò sembra ovvio. Ma, allora, nella prima metà degli anni '90, non era gradito ai vertici, formati in un sistema assai differente, e così il declino è continuato. La riduzione per numero e qualità dei coscritti, l'endemico problema degli abusi fisici sui coscritti da parte di soldati più anziani e ufficiali, il declino catastrofico dell'addestramento e il conseguente collasso del prestigio delle forze armate hanno riversato allora i loro effetti sulla fascia dei giovani ufficiali, molti dei quali dettero le dimissioni. Nel frattempo, si sono ridotti gli standard di ingresso nelle scuole di addestramento per ufficiali. Peraltro, molti aspiranti, avendo ricevuto una valida formazione tecnica, sceglievano di non arruolarsi nell'esercito e ne uscivano o subito prima o subito dopo il diploma. Ciò ha completato l'auto-distruzione del vecchio sistema.

Le forze armate dell'Unione Sovietica e del Patto di Varsavia, operando sulla base di un comune modello sovietico, si erano basate sui giovani ufficiali per l'espletamento di tutti i compiti, a livello di unità, addestrativi e di comando ai livelli più bassi che, nella maggior parte degli eserciti occidentali, vengono svolti negli appositi centri o da sottufficiali professionisti di carriera con lunga esperienza di servizio. La carenza di giovani ufficiali ha significato accelerare la già discendente spirale dell'addestramento. Si era creato un circolo vizioso. I livelli di addestramento precipitavano. Gli equipaggiamenti si rompevano e non venivano rimpiazzati. Aumentavano le vessazioni inferte ai soldati. Cresceva il divario tra comandante e truppa. Il recluta-

mento di giovani ufficiali diveniva più difficile. Il morale andava in pezzi e, con esso, il pubblico rispetto. Il risultato è stato una declinante capacità, accompagnata da un costante esodo a livello di comando e di amministrazione, giacché gli ufficiali abbandonavano i loro posti a tutti i livelli e la struttura della forza si sgretolava. Quando questo processo avvenne contemporaneamente ad azioni militari, come quella in cui l'esercito russo fu impegnato nella prima guerra di Cecenia, i risultati del decadimento divennero immediatamente visibili.

Siccome gli eserciti venivano ridotti, la loro componente di ufficiali risultava nettamente eccessiva al vertice e ciò costituiva di per sé un ostacolo alle riforme. Ma anche i tentativi di ridurre drasticamente il numero degli ufficiali risultarono dannosi. L'intento del governo di allontanare senza tanti complimenti gli indesiderati ufficiali superiori, senza adeguate pensioni o forme di sicurezza sociale e con poche speranze di intraprendere una nuova carriera, portò coloro che non erano qualificati per altri impieghi a fare quanto in loro potere per rimanere nelle forze armate. Ciò inoltre demoralizzava i giovani ufficiali e scoraggiava molti giovani dall'intraprendere una carriera militare.

Il deterioramento delle forze armate non si verificò dappertutto con la stessa rapidità e tale ritmo differiva anche tra forze armate dello stesso paese. In generale, i problemi sono stati più gravi in Russia e in alcuni dei nuovi paesi dell'ex Unione Sovietica che nella maggior parte dell'Europa centrale. Ma molte esperienze sono comuni alla maggior parte dei paesi. I ministri e i capi di stato maggiore della difesa che si sono succeduti hanno cercato di razionalizzare il processo di riduzione delle loro forze armate con diverso successo. In quelle unità e formazioni dotate di comandanti eccezionali, le capacità e l'attitudine al combattimento sono state conservate. Concentrando sforzi e risorse su un limitato numero di unità – reggimenti, gruppi di volo o navi – alcuni di questi hanno conservato ragionevoli livelli di capacità militare.

Ma, per lo più, il declino non è stato arrestato. Di conseguenza, nel corso degli anni '90 nessuna delle forze armate dei paesi dell'ex Unione Sovietica o dei suoi antichi alleati dell'Europa centrale e orientale è stata in grado di rimettere in piedi un efficace e sostenibile sistema militare secondo criteri attuali. In verità, la maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale è arrivata ad un punto in cui la situazione era così terribile che le forze armate non avevano più speranza. La loro condizione era evidente e l'unico modo che potevano immaginare per attuare le riforme era quello di cercare di ottenere più finanziamenti dallo stato.

Un completo programma di riforma del settore militare è dispendioso. Comunque, l'esperienza dell'Europa centrale e orientale ha dimostrato che allorché dei finanziamenti si rendevano disponibili per le istituzioni della difesa prima delle riforme, vi era la tendenza a spenderli non per le riforme stesse bensì per tenere artificialmente in vita il vecchio sistema. Venivano attuati dei miglioramenti di facciata, ma la riforma basilare delle strutture veniva per il momento rinviata e la situazione peggiorava.

In verità, le riforme erano divenute più difficili perché i finanziamenti rafforzavano la resistenza ad esse.

Il "fattore NATO" ha svolto un proprio ruolo nel processo di molti paesi dell'Europa centrale e orientale. In alcuni paesi desiderosi di aderire alla NATO, il vertice militare ha di tanto in tanto proposto l'acquisizione di equipaggiamenti inutili e spesso dai costi inaccessibili con la motivazione che: "ciò sarà necessario per portarci nell'Alleanza". In un tempo in cui il vertice politico e la sua struttura civile, come pure parlamentari e giornalisti, non erano sufficientemente a conoscenza delle questioni militari, questo argomento poteva risultare persuasivo. Inoltre, i produttori occidentali di armi spesso favorivano lo stesso atteggiamento. In altri paesi, qualche volta i governi hanno utilizzato le "richieste" della NATO per premere per la riforma della difesa in quanto mancavano della fiducia in se stessi necessaria per affrontare questo problema con la loro sola autorità. Questi approcci hanno entrambi danneggiato i rapporti tra settori civili e militari e diminuito la fiducia dell'opinione pubblica.

In Russia, il "fattore NATO" è stato sfruttato in modo differente. Il permanere di una percezione di minaccia militare da parte della NATO ha consentito di giustificare il mantenimento di gran parte della vecchia struttura militare. Ciò, a sua volta, ha distratto l'attenzione da una effettiva riforma del settore della difesa e le ha fatto mancare i finanziamenti necessari.

L'elemento culminante nel "fattore NATO" è stata la prontezza dei governi e, allo stesso modo, dei settori militari dei paesi dell'Europa centrale e orientale di guardare all'Occidente per quei modelli di organizzazione e di riforma degli apparati militari. Tutti i paesi membri della NATO hanno sistemi militari differenti, mentre i paesi dell'Europa centrale e orientale hanno delle esigenze assai diverse per la riforma del settore della difesa o per creare delle forze armate *ex novo*. I paesi dell'Europa centrale e orientale hanno dunque trovato particolarmente difficile stabilire i modelli ottimali, capire quali elementi sono validi per il proprio sviluppo e trovare dei consigli affidabili e non interessati. I governi e le forze armate sono andati dall'estremo di respingere l'influenza occidentale a quello di precipitarsi ad accogliere concetti occidentali, come un esercito formato da soldati di professione, senza alcuna reale comprensione delle implicazioni - o dei costi.

Molti sforzi di riforma dal basso sono falliti. C'è stato un tempo in cui i promotori delle riforme speravano che i giovani ufficiali sarebbero stati in grado di svecchiare il sistema e di introdurre nuove idee dal basso. Di fatto, questo approccio ha riportato qualche successo temporaneo. Comunque, alla fine, vi erano così pochi giovani ufficiali motivati per creare uno slancio sufficiente per le riforme. Essi hanno fallito sia perché non avrebbero potuto superare l'inerzia delle strutture intermedie, sia perché sono stati contrastati dai superiori che li consideravano come una minaccia.

Stessa storia con gli ufficiali inviati all'estero per corsi di addestramento e formazione, più frequentemente in Canada, Francia, Regno Unito e Stati Uniti. Ci si attendeva che costoro ritornassero in patria e infondessero nuove idee nei loro sistemi mi-

Le riforme sono incoraggiate dalla convinzione che se venissero rinviate, in futuro tale processo risulterebbe ancor più arduo

litari. In realtà comunque, ciò si è rivelata una fallace speranza dato che, anche troppo spesso, la struttura militare ha serrato i ranghi per proteggersi. In alcuni paesi dell'Europa centrale, anche sino al 2000, ogni singolo ufficiale inviato all'estero per seguire un corso di formazione è stato al suo ritorno allontanato, retrocesso, o inviato in servizio in un ufficio senza futuro in qualche sperduta struttura militare. In un altro paese, sebbene tutti gli ufficiali generali avessero effettuato un addestramento all'estero, la loro autorità non veniva riconosciuta dalla maggior parte dei colonnelli ai loro ordini, che disattendevano l'attuazione degli ordini provenienti dall'alto. "Il controllo democratico delle forze armate" di solito significa che i generali obbediranno ai politici. Ma il controllo democratico può anche fallire se i colonnelli non obbediscono ai generali.

Un ulteriore comune fallimento è stata l'incapacità dei ministeri della difesa dei paesi dell'Europa centrale e orientale di attuare un efficace sistema di pianificazione e di bilancio. Ciò è estremamente difficile perché richiede un cambiamento di mentalità dell'insieme dei militari. Tradizionalmente, i settori militari hanno preferito conservare il sistema esistente, mentre modernizzavano gli armamenti e miglioravano le condizioni dei soldati. Di conseguenza, hanno spinto per ottenere delle risorse per tale progetto, rifiutandosi di accettare che le realtà economiche rendessero ingiustificabili delle spese di difesa eccessive e che i cambiamenti sociali ed economici richiedessero una riforma. Le forze armate dei paesi occidentali, all'opposto, affrontano la questione della pianificazione della difesa partendo dal bilancio, calcolando cosa si potrà acquistare con il denaro disponibile e stabilendo delle priorità in base alle attuali valutazioni della minaccia.

Collegata a questo comune fallimento è la quasi totale assenza di un sistema onesto ed aperto di valutazione delle capacità e delle qualità degli ufficiali. In assenza di un tale sistema, è pressoché impossibile sviluppare un processo adeguato di promozioni e di assegnazioni. Senza di esso, i ministri della difesa non saranno mai in grado di istituzionalizzare le riforme perché non saranno in grado di istituzionalizzare le riforme perché non saranno in grado di identificare gli ufficiali con le qualità necessarie per creare un nuovo tipo di esercito, o assegnarli a quegli uffici dove possono trasformare le parole in fatti.

In tutti i paesi dell'Europa centrale e orientale si è prestata molta attenzione alla questione del controllo democratico sulle

forze armate. Ma un aspetto sovente dimenticato del controllo democratico è se il governo sia effettivamente competente per decidere in merito e per attuare una politica di difesa e dirigere il corso delle riforme militari. Questo rappresenta un fallimento comune, con frequenti, disastrosi risultati. Il fatto è che i paesi dell'Europa centrale e orientale non sono ancora stati in grado di sviluppare la componente di esperti civili sulle questioni della difesa, che è necessaria per garantire equilibrio e fornire un consiglio disinteressato. Il rapido succedersi di governi nei paesi dell'Europa centrale e orientale ha accentuato questa carenza. Quando i governi fanno affidamento sui militari per avere il loro parere sulle questioni della difesa, sono le forze armate e non il governo a fare in realtà politica. Questo stato di cose persiste ancora in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale, nonostante l'esistenza sulla carta – e nella legge – di quelli che altrimenti costituirebbero degli adeguati meccanismi per il controllo democratico.

In questi ultimi anni, la situazione in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale ha, nondimeno, cominciato a cambiare. Il declino è stato arrestato e le prospettive per ricostruire un nuovo tipo di forze armate sembrano buone. I paesi che hanno affrontato gli aspetti fondamentali dei loro problemi sono ora pronti a compiere il passo, a liberarsi dei residui elementi del vecchio sistema e a costruire tutto daccapo. Ma questo non è dappertutto vero. In alcuni paesi, come la Russia, i problemi fondamentali devono ancora essere affrontati.

In quei paesi dell'Europa centrale e orientale dove le riforme hanno attecchito e sono ora in grado di svilupparsi, si è trattato di un processo guidato da pochi alti ufficiali che avevano un progetto, coraggio, determinazione e competenza tecnica. Questi sono stati in grado di convincere i loro subordinati a seguirli e sono stati in grado di utilizzare degli esperti venuti dall'estero per aiutarli. Inoltre, sono stati fortunati ad avere un forte sostegno politico a proteggerli e a incoraggiarli, e che ha organizzato delle campagne di informazione dell'opinione pubblica per assicurare loro anche il sostegno popolare. I processi di riforma ora in corso in numerosi paesi dell'Europa centrale e orientale richiederanno molto tempo per essere attuati. Ma questi paesi sono incoraggiati dalla crescente convinzione che, se fossero state ulteriormente rinviate, le riforme sarebbero state ancor più ardue. ■



IL PROGRAMMA SCIENTIFICO DELLA NATO

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

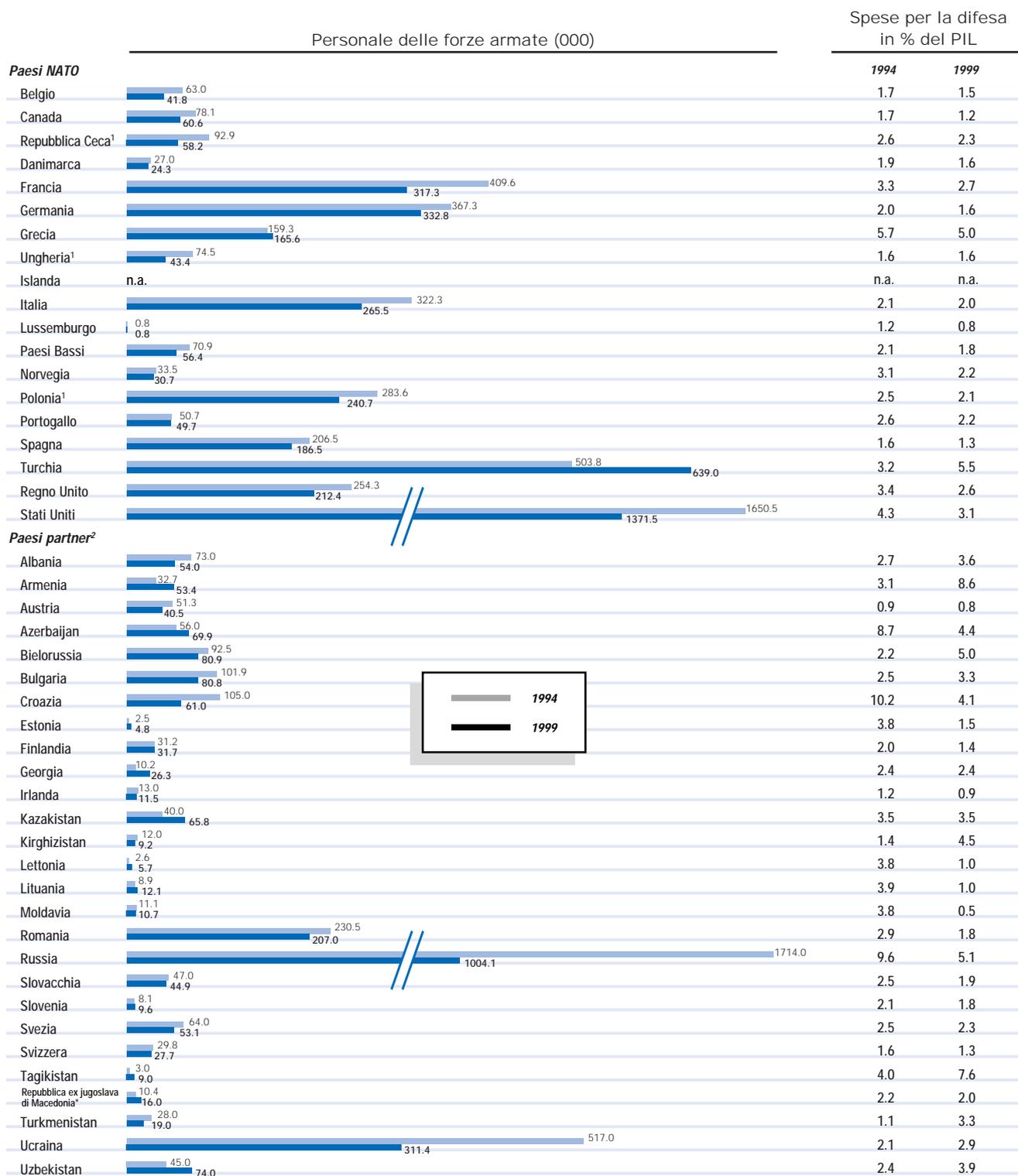


Il Programma scientifico della NATO contribuisce a progetti di collaborazione tra scienziati dei paesi alleati e dei paesi partner.

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

Spese per la difesa ed entità delle forze armate della NATO e dei paesi partner



Le statistiche qui riportate sono tratte da *The Military Balance 1995/96* e da *The Military Balance 2000-2001*, pubblicati da Institute of Strategic Studies con sede a Londra.

(1) Membro della NATO dal 1999

(2) Membri del Consiglio di partenariato euro-atlantico (EAPC)



The NATO Handbook

Una guida completa agli scopi e alle attività della NATO, alle sue politiche e strutture attuali; contiene una cronologia della storia dell'Alleanza



NATO in the 21st century

Opuscolo introduttivo all'Alleanza, fornisce una panoramica della sua storia, delle sue politiche e delle sue attività



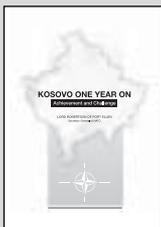
NATO 2000

Il CD-Rom descrive l'evoluzione e l'adattamento dell'Alleanza per affrontare le sfide alla sicurezza del XXI secolo



NATO and Russia: Partners in Peacekeeping

Foglio informativo che descrive la cooperazione pratica nei Balcani tra soldati della pace della NATO e russi



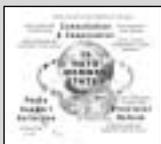
KOSOVO ONE YEAR ON - Achievement and Challenge

Rapporto del Segretario generale della NATO Lord Robertson



The Reader's Guide to the Washington Summit

Raccolta di tutti i testi e le dichiarazioni ufficiali diffusi al vertice di Washington della NATO nell'aprile 1999, include informazioni sui programmi e le attività dell'Alleanza



NATO Topics

Presentazione visiva dell'Alleanza che sottolinea i momenti fondamentali nello sviluppo della NATO e le importanti questioni del suo attuale programma (solo edizione elettronica: www.nato.int/docu/topics/2000/home.htm)

NATO Update

Brevi informazioni settimanali che trattano le attività e gli avvenimenti della NATO, fornendo una panoramica delle iniziative dell'Alleanza (solo edizione elettronica: www.nato.int/docu/update/index.htm)



TUTTE LE PUBBLICAZIONI SONO DISPONIBILI IN INGLESE E IN FRANCESE, ALCUNE SONO DISPONIBILI IN ALTRE LINGUE

Ogni richiesta di informazioni e di copie deve essere indirizzata a:
Office of Information and Press - Distribution Unit
Bld Leopold III - 1110 BRUXELLES
Tel: 00-32-2 707 5009
Fax: 00-32-2 707 12 52
E-mail: distribution@hq.nato.int

La versione elettronica di queste pubblicazioni è disponibile sul sito web della NATO www.nato.int

Il sito web contiene anche dichiarazioni ufficiali, comunicati stampa e discorsi, ed altre informazioni sulle strutture, le politiche e le attività dell'Alleanza; offre pure numerosi servizi on-line.

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*