

La Nato in Europa. Strategia di un “agente globale di sicurezza”

Intervento di Piero Maestri – Rivista Guerre&Pace

Assemblea nazionale “Via le truppe dall’Afghanistan” 24 febbraio 2007

Premessa. In questi ultimi 15 anni la Nato si è “distinta” in un’ampia varietà di interventi in varie parti del pianeta. Ci ricordiamo bene la guerra contro la Repubblica di Jugoslavia nella primavera del 1999, che avevamo considerato il “battesimo del fuoco” della nuova Nato, e la contemporanea modifica del Concetto Strategico. Ma da allora è continuata la sperimentazione di nuovi compiti operativi e le forze della Nato sono state impiegate in operazioni militari (come sempre definite “di sostegno alla pace”), in ruoli di addestramento o consulenza per eserciti e forze di polizia in diversi paesi, in altre operazioni per il trasporto e il pattugliamento, fino a operazioni umanitarie connesse a calamità naturali (come nel caso del terremoto in Pakistan e a New Orleans dopo l’uragano Katrina), fino ad essere utilizzate nella protezione di grandi eventi sportivi.

Ma è la missione in Afghanistan quella dove si disegna la capacità operativa della Nato e si verifica la sua tenuta politica e il suo ruolo futuro. Come scrive Bert Koenders ne suo progetto di relazione generale all’Assemblea Parlamentare della Nato del maggio 2006 *“L’Afghanistan è il principale teatro delle operazioni NATO e la cartina di tornasole per la capacità di quest’ultima di agire e di mantenere le promesse date dai suoi Stati membri. Da questa missione dipende la credibilità dell’Alleanza. Pertanto l’esito della missione afgana avrà conseguenze rilevanti per la sua coesione militare e politica e sarà inscindibilmente legato al dibattito sulla sua trasformazione”*.

Proviamo allora a fare un passo indietro per cercare di capire cosa sia e cosa sta diventando l’Alleanza Atlantica.

1. La parabola della presenza e dell’importanza della Nato in Europa dalla fine della guerra fredda ad oggi è racchiusa in due concezioni – non concorrenti, ma che convivono.

Da una parte quanto si leggeva nella versione poi modificata della *Defense Planning Guidance* del 1994, dove si dice che *“è di fondamentale importanza preservare la Nato quale principale strumento della difesa e della sicurezza occidentali, così pure quale canale dell’influenza e della partecipazione statunitensi negli affari della sicurezza europea...”*; dall’altra parte l’elaborazione progressiva della cosiddetta *Politica Europea di Sicurezza e Difesa (Pesd)*, intesa come “pilastro europeo” dentro l’Alleanza Atlantica, con la conseguente realizzazione di forze “separabili ma non separate”. Come si legge in una relazione per l’Assemblea Parlamentare della Nato del 2004 *“La strategia europea sottolinea l’importanza dei legami transatlantici e la necessità per Stati Uniti e UE, di lavorare come partner alla pari, enfatizzando l’impegno delle Ue nella Nato e sostenendo che un partenariato ‘equilibrato’ tra UE e Stati Uniti dovrà essere inserito nella futura Politica europea di sicurezza e difesa”*.

E’ in questa dinamica che si è giocata la storia della Nato in questi ultimi 15 anni.

Come passaggi fondamentali della “trasformazione” della Nato in questo stesso periodo (in realtà si è trattato di un adattamento di questa alleanza politico-militare alle nuove relazioni internazionali e ai nuovi rapporti di potere globali) si possono citare:

- le due revisioni del “Concetto strategico” dell’Alleanza: il primo del 1991 – con il quale la Nato dichiarava la necessità della sua esistenza e della sua funzione di fronte a “minacce diffuse e imprevedibili”; il secondo – più importante - al vertice di Washington del 1999, che prevede non solo di rendere esplicita la possibilità di missioni “non previste dall’articolo 5” (del Trattato del Nord Atlantico), cioè non limitate alla difesa dei confini degli stati alleati ma senza limiti geografici, giuridici e di motivazioni. In questo modo viene sancita, senza il voto dei Parlamenti nazionali, la scelta autonoma della Nato per operazioni definite ad esempio “out of area”. La Nato assume sempre più un ruolo centrale e autonomo nel mantenimento dell’ordine globale;
- il progressivo “allargamento” a Est, in base al quale sono entrate a far parte della Nato una serie di paesi prima alleati dell’Urss: oggi l’Alleanza Atlantica è un’organizzazione di 26 paesi e sta verificando la possibilità di nuovi ingressi (in particolare nei Balcani). A questo allargamento verso paesi dell’Est Europa dobbiamo aggiungere la politica delle “Partnership”, con la quale si coinvolgono altri stati in manovre e operazioni congiunte – a volte come anticamera all’ingresso formale nella Nato, altre come strumento di ulteriore presenza e coinvolgimento in politiche di controllo e sicurezza. Ci sembra di particolare significato la scelta di coinvolgere in operazioni nel Mediterraneo paesi come Algeria, Marocco e Israele – verso il quale si parla esplicitamente di possibile ingresso nella Nato;
- la costituzione della *Forze di Reazione rapida* - forza multinazionale di rapido intervento disponibile permanentemente, costituita con componenti terrestri, aeree e marittime e composta da oltre 20.000 uomini, capace di essere dispiegata in 5 giorni e di sostenere operazioni di oltre 30 giorni, che sarà operativa nel 2007. Forza di reazione rapida che completerà una capacità operativa il cui significato

è descritto bene dalla relazione per l'Assemblea parlamentare della Nato di Bert Koenders che scrive : *"E' possibile che per evitare lo sconfinamento delle crisi che interessano le regioni periferiche dell'Europa, la Nato si debba impegnare in missioni "fuori area" che comporteranno lo schieramento di componenti militari e non militari per periodi prolungati. La soluzione dei complessi problemi di sicurezza, cui ci confrontiamo oggi, richiederà una presenza maggiore e certamente non minore dell'Alleanza".* L'obiettivo dichiarato è quello di una ristrutturazione della capacità di intervento, mettendo in campo una forza complessiva di 300 mila uomini, mobilitati per essere dispiegati rapidamente in qualsiasi parte del pianeta. In questa prospettiva, la Nato dovrà assicurare la capacità di condurre contemporaneamente un numero maggiore di operazioni di scala ridotta – con meno di 30.000 militari – ponendo minor enfasi su quelle di grande dimensione – oltre i 60.000 soldati. In questa Forza di intervento, che affina continuamente le sue capacità operative, ci si propone di coinvolgere sempre più anche partner esterni alla Nato e, soprattutto, la prospettiva è quella di una sempre maggiore collaborazione con i "Battle groups" dell'Unione europea. L'accento posto sulla forza di intervento rapido si sposa con la volontà di rendere sempre più pronte a intervenire l'insieme delle forze armate dei singoli paesi. E' questo l'auspicio espresso dai ministri della difesa riuniti a Bruxelles, che salutano *"i progressi nella nostra iniziativa, lanciata al Vertice di Istanbul, che mira ad accrescere la disponibilità e l'impiegabilità delle nostre forze grazie al raggiungimento di obiettivi politici riguardo la proporzione in cui le forze terrestri di ogni paese debbano essere strutturate, preparate ed equipaggiate in vista di operazioni di dispiegamento (40%) così come la proporzione di forze pronte in ogni momento ad essere impiegate in operazione prolungate (8%)".* In questo modo risulta ancora più chiaro che la decisione sull'utilizzo delle forze armate "nazionali" si sposta sempre più in ambito Nato.

2. *Queste trasformazioni portano ad una conclusione che viene segnalata dal ministro D'Alema, quando parla di "multilateralismo efficace": l'Italia è inserita in un sistema basato su un'architettura delle istituzioni internazionali "entro la quale la nostra politica estera si è sviluppata in questi anni e continuerà a svilupparsi nel periodo prevedibilmente di fronte a noi" formata da Onu, Unione europea e Nato.*

In questo modo vengono messe sullo stesso piano istituzioni ben differenti e che dovrebbero avere un diverso peso sul piano del diritto internazionale e della loro autorità e "autorevolezza".

E' in questo stesso senso che un funzionario dell'Alleanza Atlantica ha parlato di questa come "agente globale della sicurezza" – strumento necessario al controllo di quello "sconvolgimento planetario" di cui ha parlato Gianni Rinaldini.

In questo quadro l'Unione Europea entra a pieno titolo, non costituendo un proprio esercito "concorrente" con gli Stati Uniti, ma predisponendo proprie strutture legate a filo doppio con quelle della Nato.

Conseguentemente gli stessi paesi europei sono chiamati a politiche di spesa che favoriscano un complessivo riarmo – come dimostra anche il forte aumento delle spese militari previsto in Italia per il 2007 (del quale ha parlato Giulio Marcon).

La Nato è certamente un'alleanza essenzialmente militare, ma sappiamo bene che attraverso essa si disegnano le relazioni politiche tra i paesi alleati. Come dichiara ancora Bert Koenders *"anche se la Nato è in grado di schierare forze potenti e numerose e detiene le necessarie capacità in ambito militare e di sicurezza, essa non può fornire la cruciale assistenza economica, finanziaria, legale e di altro tipo che è essenziale per la riuscita di ogni operazione volta a ricostruire una nazione. Per queste e tutte le altre missioni civili l'Alleanza dipende da altre organizzazioni, in primo luogo l'Ue e le Nazioni Unite. In ogni caso, la Nato dovrà rafforzare la propria "mappa politica" in quanto le sue missioni sono in essenza una componente dell'opera di costruzione delle nazioni".*

Come affermano i ministri della difesa *"dato che la Nato non ha motivo di sviluppare capacità con obiettivi strettamente civili, ha bisogno di sviluppare la cooperazione pratica, tenendo in considerazione gli accordi esistenti con alleati, organizzazioni internazionali di rilievo e, quando serve, organizzazioni non-governative per collaborare in maniera più efficace nella pianificazione e nella conduzione delle operazioni".*

Si rovescia in questo modo la "gerarchia" delle relazioni tra i vari soggetti: è nella Nato che vengono prese le decisioni, e l'Unione Europea deve dividerle e renderle efficaci.

E' in particolare con l'Unione europea che si pone la questione delle relazioni. Abbiamo spesso sostenuto che è improprio parlare della nascita di un "esercito europeo", perché in realtà forze militari europee si stanno costituendo nel quadro della relazione con la Nato. Un'analisi che ci sembra rafforzata dalla volontà espressa dai ministri della difesa, di arrivare ad una "partnership strategica" tra l'Alleanza atlantica e l'Unione europea. E una divisione dei ruoli possibile è quella che assegna all'Unione europea compiti sempre più finalizzati al finanziamento complessivo degli interventi affidandole anche il coordinamento della relazione tra ruoli militari e civili. D'altra parte cercare di tenere saldamente intrecciati gli aspetti militari e civili di ogni missione è da sempre obiettivo dichiarato della Nato, ovviamente affidando ai militari compiti di direzione complessiva.

In questa visione anche l'Onu diventa un'organizzazione tra le altre, alla quale offrire la possibilità di "collaborare" con la Nato, naturalmente solo se quest'ultima lo ritiene necessario o utile. Questa è l'idea di

“multilateralismo” che appartiene all’Alleanza Atlantica e che ci sembra fare breccia anche nella maggioranza di governo di centrosinistra.

3. Come si diceva all’inizio, il banco di prova della tenuta dell’Alleanza Atlantica e delle sue prospettive future è rappresentato dalla missione in Afghanistan.

Nel paese asiatico l’Alleanza Atlantica ha il comando della missione Isaf che ha il compito dichiarato del “mantenimento della sicurezza” e di assistenza alle “autorità afgane”, in particolare a Kabul, ed è formalmente distinta dall’operazione “Enduring freedom”, decisa e guidata dagli Stati Uniti per la loro “guerra al terrorismo”. In realtà le due operazioni sono strettamente collegate e coordinate, anzi l’operazione “Enduring freedom” ha lasciato il posto ad una missione Isaf con finalità complessive.

Queste due missioni tra l’altro condividono i comandi dei diversi “Provincial Reconstruction teams” (Prt), organismi militari-civili mutuati dall’esperienza statunitense in Vietnam e che rappresentano la forma attualizzata dei protettorati a guida occidentale. La Nato finora coordina 9 Prt, mentre 14 sono inseriti direttamente in “Enduring freedom” (12 a comando Usa, uno al Canada e uno alla Nuova Zelanda).

Questa è quindi la natura reale della missione Nato: se finora era stata – pur nel quadro della “guerra globale permanente” di Bush e in combinazione con “Enduring freedom” – un’operazione essenzialmente di peacekeeping, da tempo i soldati della Nato sono chiamati più direttamente a una missione di combattimento, in una zona dove sta crescendo la guerriglia talebana e dove in questi giorni è stata lanciata un’offensiva pesante da parte della Nato stessa.

D’altra parte i paesi della Nato avevano deciso un rafforzamento delle “regole d’ingaggio” già nel dicembre 2005 - senza una discussione in merito da parte dei parlamenti, almeno in Italia. E la pressione dei comandi militari per il superamento delle “clausole restrittive” continua...

Il “successo” della missione in Afghanistan diventa quindi decisivo per la Nato e al suo interno per i vari soggetti: da una parte per gli Stati Uniti, che mantenendo il comando della missione e le scelte decisive al suo interno, possono in questo modo determinare le scelte dei paesi alleati – già invischiati nella più generale politica di riarmo, presenza globale e interventismo; dall’altra i paesi europei – e tra questi l’Italia – che pensano a loro volta di “condizionare” gli Stati Uniti e di costruire relazioni “equilibrate” con essi. La nostra conclusione è quindi duplice: da una lato dobbiamo ribadire la nostra richiesta di ritiro delle truppe italiane dall’Afghanistan anche per sottrarci alle politiche di guerra degli Usa e della Nato; dall’altra dobbiamo riprendere in mano l’analisi e l’iniziativa contro la Nato stessa quale “braccio armato della globalizzazione”