

MARIO BOFFO

*L'ALLARGAMENTO E LE ALTRE  
TRASFORMAZIONI DELLA NATO  
ALL'ALBA DEL TERZO MILLENNIO*

SOMMARIO

1) *La situazione di fondo.* 2) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo storico.* 3) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo politico.* 4) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo strategico.* 5) *Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo funzionale.* 6) *La determinazione americana nel volere l'allargamento.* 7) *Gli Alleati europei e l'allargamento.* 8) *L'atteggiamento dell'Italia.* 9) *La NATO da Alleanza difensiva a Organizzazione di sicurezza.* 10) *Quale futuro?*

**1. La situazione di fondo**

Nel dicembre 1994 gli americani annunciarono, senza antecedente preavviso, l'intenzione di procedere all'allargamento della NATO. Sul piano puramente formale, non vi era nulla di anomalo: l'articolo 10 del Trattato istitutivo del 1949 permette infatti successive adesioni all'Alleanza di "qualsiasi altro stato europeo in grado di promuovere i principi di questo Trattato e di contribuire alla sicurezza dell'area dell'Atlantico del Nord"<sup>1</sup>. Non era nemmeno la prima volta che veniva proposto un allargamento dell'Alleanza: i dodici Stati fondatori, infatti, avevano successivamente accolto la Grecia e la Turchia (1952), la Repubblica Federale di Germania (1955) e infine la Spagna (1982). Sul piano politico e geostrategico vi era però una novità per molti aspetti rivoluzionaria, per la storia della NATO: questa volta si trattava infatti di invitare Stati fino a poco tempo prima avversari e potenziali nemici in un possibile conflitto, laddove i precedenti allargamenti avevano riguardato paesi che erano già in

---

<sup>1</sup> Il testo del Trattato dell'Atlantico del Nord può essere trovato, insieme a un compendio delle strutture, organi e recenti evoluzioni dell'Alleanza, nel *NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, pagg. 527 e seguenti, nonché sul sito elettronico [www.nato.int](http://www.nato.int).

qualche modo parte del blocco occidentale emerso dalle intese che pose-  
ro fine alla Seconda Guerra Mondiale.

Al fine di ben comprendere i significati dell'allargamento della NATO per la storia dell'Europa, nonché il contesto entro il quale esso si sta svolgendo, bisogna fare qualche passo indietro. La fine della Seconda Guerra Mondiale aveva determinato due distinte sfere di influenza in Europa, facenti rispettivamente capo a ciascuna delle due grandi potenze vincitrici: gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Negli anni successivi, soprattutto con l'insorgere della "guerra fredda", i due blocchi erano diventati entrambi depositari di ingenti arsenali convenzionali e nucleari sempre potenzialmente suscettibili di muoversi guerra ma sempre fortunatamente frenati dal concetto strategico della "deterrenza", cioè dalla certezza che anche il blocco vincitore, quand'anche ve ne fosse stato uno, avrebbe subito comunque perdite mostruose a causa dell'equilibrio nucleare. Nel continuo vigilarsi a vicenda, i due schieramenti avevano sviluppato una situazione geostrategica consolidata e bloccata in Europa, salvo affrontarsi, sempre indirettamente, su altri scenari mondiali. A parte tali considerazioni di equilibrio strategico, i due blocchi avevano sviluppato anche due diversi modi di concepire la vita della società e la gestione del potere. Un osservatore degli anni cinquanta e sessanta, difficilmente avrebbe avuto l'ardire di prevedere repentini sviluppi di tale situazione.

La NATO era stata istituita fundamentalmente per difendere i paesi del blocco occidentale dal possibile e paventato attacco militare da parte del blocco orientale. Altri aspetti del Trattato dell'Atlantico del Nord, come per esempio la vocazione a porsi come strumento di sostegno della stabilità e sicurezza dei membri e di difesa dei valori di libertà e democrazia condivisi dagli Alleati, che verranno valorizzati in seguito (articolo 2)<sup>2</sup>, emergevano in minore evidenza rispetto alla finalità primaria dell'autodifesa di fronte al possibile attacco dei paesi del Patto di Varsavia, concluso nel 1955 entro il blocco sovietico al fine di contrastare l'Alleanza Atlantica. Questo concetto ha determinato per decenni lo schema di fondo entro cui si è svolta la politica europea, sia nei propri risvolti internazionali che in molti aspetti della vita nazionale.

Successivamente, minata da insufficienti prospettive di sviluppo e dall'involuzione della società e del potere – fenomeni messi in evidenza anche dall'attività della Conferenza sulla Sicurezza e Cooperazione in Euro-

---

<sup>2</sup> Vedi *NATO Handbook* cit, pag. 527.

pa (CSCE), da cui sorgerà poi l'omonima Organizzazione (OSCE)<sup>3</sup> – il concetto sovietico di società venne meno, determinando in successione il progressivo sganciamento dall'Unione Sovietica degli “Stati satelliti” (fine anni ottanta), l'abbattimento del Muro di Berlino (1989), la riunificazione della Germania (1990), la caduta del regime comunista in Russia (1990), la disgregazione della stessa Unione Sovietica (1991), e, infine, la dissoluzione del Patto di Varsavia (1991). Il nemico non esisteva più, almeno nell'assetto della guerra fredda, il colosso sovietico perdeva molti consistenti pezzi, i paesi un tempo suoi vassalli tornavano faticosamente alla democrazia.

Alcuni sostennero, in quei momenti, la sopravvenuta inutilità della NATO, asserendo che il gigante militare era ora carente di obiettivo e di finalità. Tuttavia gli Alleati conclusero che non sarebbe stato opportuno disciogliere un organismo che – benché fortunatamente mai utilizzato – appariva come un patrimonio politico e strategico troppo imponente e raffinato per essere dismesso come un attrezzo oramai inservibile. Intanto la NATO aveva contribuito, insieme al processo di integrazione europea, a mantenere uniti nella pace paesi che si erano sovente combattuti nel corso della storia. Gli Alleati avevano per questo messo in comune meccanismi e strumenti militari in grado di costituire in brevissimo tempo formidabili eserciti; avevano sviluppato una cultura di adozione di decisioni per consenso e a vantaggio generale; avevano “vinto la guerra fredda” – quale che sia il significato che si voglia attribuire a quest'espressione – grazie anche all'esistenza di una coesione e un'integrazione militare senza precedenti nella storia. Del resto il drastico ridimensionamento militare della Russia non eliminava per sempre la possibilità che insorgesse in futuro un nuovo nemico, e la stessa situazione di incertezza causata in tutta l'Europa orientale e nelle Repubbliche ex-sovietiche dal venir meno di un contesto organizzato di sicurezza presentava rischi di grave instabilità per gli Alleati (conflitti etnici, crisi irredentistiche, proliferazione di traffici illegali, movimenti di profughi). Era inoltre già evidente che la stabilità europea occidentale poteva subire minacce di nuovo tipo, diverse da un attacco militare classico, come per esempio il terrorismo e la proliferazione di armi di distruzione di massa. La NATO, fu la conclusione degli Alleati, serviva ancora. Bisognava però adattarne le strutture, le attività e il concetto militare e operativo alla nuova realtà geostrategica.

---

<sup>3</sup> Sulle strutture e funzioni dell'Organizzazione per la Sicurezza e Cooperazione in Europa (OSCE), si consulti il sito elettronico [www.osce.org](http://www.osce.org).

Nei suoi termini più squisitamente politici, quest'ultima presentava tre grandi aspetti da soddisfare: il desiderio dell'Alleanza di consolidare la grande affermazione di stabilità e sicurezza conseguita con la caduta dell'opposto schieramento; il desiderio dei paesi dell'Europa orientale e delle Repubbliche ex-sovietiche di trovare agganci alla NATO per non rimanere in una "zona grigia di sicurezza" priva di contesti di riferimento, nella quale eventuali tentazioni egemoniche di una Russia risolleatasi dalla crisi avrebbero potuto tornare d'attualità; la diffidenza e l'opposizione di Mosca per ogni "avanzamento", operativo e geografico, della NATO verso le frontiere della Federazione Russa.

In quegli anni critici, dunque, la NATO intraprese una radicale trasformazione concettuale e strutturale, che è stata svolta per gradi e che ancora continua. Mettendo in valore aspetti del Trattato istitutivo diversi dalla difesa collettiva – e pur continuando a mantenere questa finalità come obiettivo fondamentale dell'Alleanza – furono costruiti i nuovi strumenti che permettono all'Alleanza di proporsi non solo come organizzazione di difesa collettiva ma anche come organizzazione di sicurezza e stabilità in un'area più ampia di quella rappresentata dai paesi membri:

- il nuovo Concetto Strategico (1991), poi ulteriormente sviluppato nel 1999, che prendeva in carico la nuova situazione geostrategica e le nuove minacce e forniva le conseguenti indicazioni militari e operative;

- la "Partnership for Peace" (PfP) (1994), grazie alla quale tutti i paesi un tempo avversari, comprese le Repubbliche ex-sovietiche e la stessa Federazione Russa, avrebbero intrapreso con l'Alleanza programmi individuali di cooperazione militare, addestramento comune e interoperabilità e stabilivano la possibilità di svolgere insieme alla NATO effettive operazioni di sicurezza;

- il "North Atlantic Cooperation Council" (NACC) (1994), successivamente trasformato nel 1997 in "Euro Atlantic Partnership Council" (EAPC), entro il quale gli stessi paesi, nonché quelli europei tradizionalmente neutrali (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia, Svizzera), svolgono consultazioni sulle crisi in corso e sulle attività di mantenimento della pace;

- il processo di allargamento dell'Alleanza, cominciato nel 1995 con lo "Studio sull'Allargamento della NATO" e tuttora in corso grazie alla politica della "porta aperta";

- il "Founding Act" fra NATO e Russia (1997), grazie al quale la Federazione e l'Alleanza potevano consultarsi sulle crisi in corso e sulle attività operative e cooperative condotte insieme;

- il documento per una “Distinctive Partnership” fra NATO e Ucraina (1997), che prevedeva forme di consultazione e cooperazione dotate di prevalente valenza politica;
- la “NATO’s South East Europe Initiative” (SEEI) (1999), finalizzata a promuovere la cooperazione e la stabilità di lungo termine nel sud-est europeo;
- il “Membership Action Plan” (MAP) (1999), grazie al quale i paesi candidati, dopo l’allargamento del 1997, possono prepararsi all’adesione con specifiche attività di cooperazione e di addestramento;
- il Consiglio NATO-Russia (2002), entro il quale le due parti non dialogano più, come nell’ambito del “Founding Act”, sulla base di posizioni NATO concordate in precedenza (formato cosiddetto “a 19 + 1” ma nella piena autonomia dialettica delle singole delegazioni nazionali (formato cosiddetto “a 20”) <sup>4</sup>.

Negli stessi anni, inoltre, fu messo in valore il ruolo rivestito dalla NATO come organizzazione regionale delle Nazioni Unite (ai termini dell’articolo 52 dello Statuto ONU) <sup>5</sup> e come struttura in grado di condurre azioni per la pace, furono condotte su mandato ONU le prime operazioni militari non addestrative della storia dell’Alleanza, nonché le prime fuori dell’area atlantica (il territorio complessivo degli Alleati) (1993), fu definito il ruolo del “pilastro europeo dell’Alleanza” (1996) e successivamente il contesto di riferimento grazie al quale l’Unione Europea potrà guidare operazioni militari in cui l’Alleanza non sia coinvolta come tale utilizzando risorse della NATO (2000), fu avviato il “dialogo mediterraneo” per la cooperazione e contatti politico-militari con i principali paesi non europei del Mediterraneo (1994) <sup>6</sup>.

Nel contesto delineato, l’allargamento dell’Alleanza si presenta come un elemento fra i tanti della trasformazione della NATO; esso è tuttavia un elemento dotato di connotazioni molto particolari, nonché di notevole impatto e suggestione. Innanzitutto sarebbe difficile dire se esso è semplicemente uno fra i tanti mezzi attraverso i quali l’Alleanza si sta adeguando alla nuova situazione geostrategica o piuttosto un fine in sé. È

---

<sup>4</sup> I testi dei documenti elencati sono reperibili sul sito elettronico dell’Alleanza cit.

<sup>5</sup> Per lo Statuto dell’Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nonché sui più recenti temi d’attualità per tale Organizzazione, si consulti il sito elettronico [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>6</sup> Su questi temi si veda il *NATO Handbook* cit. oppure il sito elettronico dell’Alleanza.

per questo motivo che l'allargamento, fra tutti gli altri elementi della trasformazione, è quello che ha suscitato più speranze, timori, riflessioni e cautele, nonché quello che ha avuto bisogno del più lungo tempo di incubazione. Nel contempo, essendo un processo aperto (nemmeno la stessa Russia ne è in linea di principio esclusa), si pone come elemento di sviluppo sulla cui traccia l'Alleanza potrà promuovere e realizzare ulteriori future trasformazioni.

## ***2. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo storico***

Indubbiamente gli aspetti storici del processo di allargamento della NATO acquisiscono una valenza particolare, soprattutto se pensiamo alla situazione dei paesi dell'Europa dell'Est. Depositari sin dall'antichità, come paesi e popoli, di una grande parte della tradizione e della cultura europea, essi erano emersi come stati nazionali dagli esiti della Prima Guerra Mondiale. Nel periodo fra le due Grandi Guerre hanno avviato la saldatura di culture nazionali antiche con l'autonomia di moderni Stati indipendenti. Travolti dalla Seconda Guerra Mondiale, essi si sono riformati come Stati a sovranità fittizia e sostanzialmente vassalli dell'Unione Sovietica. Nel periodo della guerra fredda il contributo di quei paesi alla cultura europea nel suo divenire, nonché all'idea stessa dell'Europa, è stato congelato. Asserviti ad un potere pesantemente sovranazionale e non necessariamente coincidente con lo sviluppo culturale e storico dell'Europa, essi hanno in effetti subito, per quasi cinquant'anni, un relativo soffocamento della propria identità europea. Nella richiesta di essere ammessi all'Alleanza, al pari che in quella di divenire membri dell'Unione Europea, i paesi dell'Europa dell'Est cercavano pertanto anche l'ammissione di diritto in un'Europa alla quale sentivano di appartenere in virtù di antiche radici ma dalla quale erano stati di fatto estromessi per lunghi decenni. In questo anelito di rientro in Europa faceva certo premio il desiderio di acquisire lo status politico ed economico di un'area fra le più sviluppate del mondo e di più consolidata stabilità, ma vi era anche un desiderio di rivalsa nei confronti di un periodo di oppressione e di soffocamento.

La forte richiesta di NATO da parte dei paesi dell'Europa dell'Est, tuttavia, si basava anche su più profonde e antiche vicissitudini storiche, soprattutto in relazione ad alcuni di essi. Pensiamo per esempio alla Polonia, da sempre compressa fra i giganti tedesco e russo e tante volte tributaria di pesantissimi pedaggi all'una o all'altra di queste due grandi po-

tenze. Con l'ingresso nell'Alleanza nel 1997 la Polonia ha trovato, forse per la prima volta nella storia, una situazione strategica esente da condizionamenti ultimativi, avendo a Ovest una Germania istituzionale e sostanzialmente alleata con cui interloquire su un piano di formale parità nell'ambito di una più vasta Alleanza, e ad Est una Russia molto meno minacciosa, da cui è protetta dalla partecipazione allo schieramento militare più potente della storia. Pensiamo ai tre paesi baltici, indipendenti nel periodo fra le due guerre e inseriti nell'Unione Sovietica a seguito di una conquista militare. I tre baltici sono stati invitati ad aderire alla NATO in occasione del Vertice di Praga, nel novembre 2002. Pensiamo ad alcuni paesi balcanici, come la Bulgaria e la Romania, anch'essi invitati al Vertice di Praga, il cui lungo cammino dall'Impero Ottomano all'Europa avrà forse solo con l'adesione alle due grandi istituzioni europee (NATO e Unione Europea) un primo risultato veramente consolidato<sup>7</sup>.

In questo senso l'allargamento della NATO, al di là degli aspetti strategici e politici, contribuisce al disegno e allo sviluppo della costruzione europea globale, la quale vede i paesi del continente avviati verso un'unione politica, economica e strategico-militare (pensiamo che anche l'Unione Europea dispone ora di un'identità di difesa e sicurezza): un'unione fondamentalmente culturale. Le direzioni del processo di unificazione europea si estendono verso Est fino agli Urali (ma già si propone da parte di alcuni di allargare l'Unione anche alla Russia, mentre la stessa Federazione non è stata mai esclusa in linea di principio da un possibile invito a entrare nella NATO), verso Sud Est, fino a toccare l'area dei Balcani (la Slovenia è stata invitata dall'Alleanza nel 2002 a Praga, mentre l'Albania è candidata e partecipante alla MAP). Al compiersi delle necessarie condizioni politiche, tutta l'Europa continentale potrebbe costituire presto un'entità politica fortemente integrata nell'ambito di NATO e Unione Europea.

### ***3. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo politico***

Comunque la si voglia vedere, il decennio degli anni ottanta ha segnato la sconfitta di un modo di concepire l'Europa e il prevalere del modo alternativo. Oltre ogni retorica, infatti, si deve ritenere che il mo-

---

<sup>7</sup> I testi delle Dichiarazioni emerse dai Vertici di Madrid (1997) e di Praga (2002) sono reperibili sul sito elettronico dell'Alleanza cit.

dello rappresentato dall'Europa Occidentale ha costituito un centro d'attrazione per i paesi dell'altro blocco tanto forte da indurre tali paesi ad abbandonare schemi che sembravano altrettanto consolidati dei nostri ma che non avevano alimentato in misura sufficiente alcuna prospettiva di sviluppo – e non solo in senso economico – seppur lontanamente paragonabile a quelle occidentali. Come in ogni guerra, benché fredda, il vincitore ha “occupato” il territorio del nemico. Lo ha occupato, questa volta, non con truppe ma nel senso di estendervi la propria influenza politica ed economica, i propri valori e le proprie istituzioni collettive. L’“occupazione” è avvenuta con il consenso dei “conquistati” e senza azioni militari sul campo, ma ha comunque determinato uno spostamento di influenze di portata storica. Tale spostamento di influenze non è stato però coercitivo: i paesi invitati all'adesione non solo hanno avuto piena libertà di accogliere o meno l'invito ma si sono addirittura spontaneamente candidati a riceverlo.

Diversamente dagli allargamenti precedenti il 1997 (Grecia, Turchia, Germania e Spagna, i quali furono decisi con semplici atti consensuali e non richiesero un processo politico di istruzione), gli allargamenti successivi alla guerra fredda hanno richiesto riflessioni profonde. I primi, infatti, avevano riguardato paesi già appartenenti alla sfera strategica occidentale e al suo sistema di valori; gli altri, invece, provenivano da esperienze storiche profondamente diverse e avevano conosciuto decenni di privazione di libertà e democrazia. Questi elementi comportavano quindi la necessità di riflettere bene ai criteri con cui accogliere nuovi Alleati: era infatti necessario che i candidati possedessero requisiti politici e militari tali da renderli apportatori di ulteriore stabilità, piuttosto che fattori di possibili difficoltà all'interno dell'Alleanza. Le riflessioni vertevano non tanto sul “se” allargare e a “chi” (la determinata volontà politica congiunta americana e tedesca non lasciava adito ad alternative), quanto sul “quando”, sul “perché” e sul “come”. Il “quando” era condizionato fondamentalmente da due fattori: il primo era rappresentato dai tempi necessari per assicurarsi che i paesi invitati fossero in grado di adempiere alle condizioni ritenute dall'Alleanza necessarie alla luce di uno “Studio sull'allargamento della NATO” che fu condotto con un intenso lavoro per tutto il 1995<sup>8</sup>; il secondo consisteva nella necessità di dare il tempo alla Russia di “digerire” un progetto che Mosca considerava un'ingiustifi-

---

<sup>8</sup> Il testo dello Studio sull'allargamento della NATO è contenuto nel sito elettronico dell'Alleanza cit.

cata potenziale minaccia alle proprie frontiere e – nel contempo – trovare adeguati strumenti di compensazione per la Federazione. Il “perché” consisteva nella ricerca di un complesso di motivazioni che, se da un lato trovavano effettivo fondamento nel Trattato istitutivo della NATO, non facessero insorgere, dall’altro, il sospetto di un allargamento fondato su brutali considerazioni di controllo strategico del territorio. Il “come” consisteva nell’indicazione dei processi istituzionali atti ad assicurare un’adesione solida e democraticamente consapevole e nell’indicazione dei parametri fondamentali del processo (se, per esempio, esso dovesse risolversi in un’operazione *una tantum* oppure contemplare anche successive adesioni).

Ovviamente gli interrogativi sul “se” allargare (il fatto di presentare l’iniziativa conteneva un implicito “sì”) e quali paesi invitare subito (questi non furono mai ufficialmente menzionati fino alle fasi finali del processo, nel 1997, ma tutti sapevano dover essere Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria) rispondevano a considerazioni strategiche precise e definite: bisognava allontanare la frontiera della NATO dal suo principale Membro europeo, la Germania. Quest’obiettivo, sul quale Stati Uniti e Germania investirono tutto il proprio potere negoziale per convincere gli indecisi, rispondeva sostanzialmente alle necessità di autodifesa dell’Alleanza e indicava come invitati naturali la Polonia e la Repubblica Ceca. L’invito all’Ungheria fu motivato soprattutto dal grande contributo che il paese aveva fornito come base logistica arretrata alle operazioni militari nei Balcani degli anni novanta e dall’utilità che aveva dimostrato di poter arrecare in ordine alle missioni atlantiche di contributo alla stabilità regionale. L’interrogativo sul “quando” rispondeva soprattutto alla necessità tattica di prendere tempo per attenuare le reazioni russe. Molto più articolate furono le riflessioni sul “perché” allargare la NATO e su “come” concepire il processo.

L’Alleanza possiede sin dalla sua fondazione una vocazione ad essere strumento di stabilità per i suoi membri e di sostegno dei valori di libertà e democrazia dell’Occidente<sup>9</sup>. In questo, oltre che nelle motivazioni più squisitamente strategiche, l’Alleanza ha trovato un fondamento che proprio le esperienze del processo di allargamento dimostrano non essere meramente retoriche. Fu infatti subito stabilito dagli Alleati che i candidati all’adesione dovevano possedere all’atto dell’invito i requisiti necessari per apportare stabilità all’Alleanza, piuttosto che introdurre fonti di

---

<sup>9</sup> Articolo 2 del Trattato, in *NATO Handbook* cit.

potenziali conflitti, nonché quelli indispensabili ad assumere le responsabilità militari conseguenti allo status di membro. A parte questi ultimi, la cui motivazione risulta ovvia, fu proprio sui requisiti politici che si discusse a lungo. I paesi candidati, fu stabilito, dovevano essere democrazie mature, pienamente orientate alle libertà democratiche e all'economia di mercato, con le forze armate sottoposte a controllo civile, con inclinazione a risolvere col negoziato politico le possibili controversie di frontiera; dovevano impegnarsi a non approfittare della qualità di Alleato, una volta dentro, per svolgere pressioni politiche in merito a questioni bilaterali con altri paesi e a non ostacolare future adesioni; dovevano, in altre parole, dimostrare di aver abbandonato le logiche del periodo sovietico e di aver acquisito *modus operandi* del tutto in linea con quelli dei paesi dell'Europa Occidentale.

L'Alleanza si poneva quindi come fattore attrattivo di stabilità e valori democratici, imponendone i parametri a coloro che intendevano entrare a farne parte ed estendendo, in tal modo, l'area di libertà e democrazia – oltre che di sicurezza e stabilità – in Europa. Il contributo della NATO ai valori democratici occidentali, che appariva scontato e un tanto retorico fra gli Alleati fondatori durante la guerra fredda, rivelava tutte le proprie potenzialità con la caduta del blocco sovietico: per entrare nella NATO, obiettivo auspicato da molti, bisognava impegnarsi in un cammino virtuoso di progresso civile e democratico, al fine di contribuire non solo alla stabilità strategica dell'Alleanza ma anche alla sua coesione politica (tanto tale coesione è considerata importante, che alcuni autori giungono a suggerire l'imposizione di penalità, fino alla possibile espulsione, per quei membri che – una volta nell'Alleanza – cambiassero condotta)<sup>10</sup>. Questa politica ha dato risultati pratici e concreti: i Governi dei paesi candidati hanno profuso sforzi considerevoli per mandare avanti le riforme democratiche, la ristrutturazione delle Forze Armate e il loro controllo democratico. Alcuni, inoltre, come Ungheria e Romania, hanno firmato intese per la risoluzione in senso democratico di annosi contenziosi relativi a minoranze etniche in aree di frontiera. La politica descritta rappresenta ora una risorsa di sensibile valenza nella promozione della stabilità in Europa: i Governi dei paesi che si trovino tuttora in “zone grigie” di stabilità (pensiamo a paesi come l'Albania, la Croazia, la Serbia, l'Ucraina e così via) sanno che potranno perseguire l'obiettivo del-

---

<sup>10</sup> Cfr. CELESTE A. WALLANDER, *NATO's price: shape up or ship out*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6.

l'ingresso nella NATO, da essi in genere auspicato, solo se si avvieranno verso una stabile e consolidata democrazia.

Nonostante la precisa e dettagliata definizione di tutti i criteri illustrati, va precisato che il processo decisionale non ha mai inteso creare automatismi. La definizione di criteri e requisiti andavano quindi intesi in senso negativo: il loro mancato possesso da parte dei candidati, rendeva la candidatura non ricevibile; il loro possesso stabiliva una sorta di idoneità da cui non derivava alcun "diritto" all'adesione, essendo questa affidata sempre ed esclusivamente ad un invito formulato sulla base del consenso politico fra gli Alleati e a decisioni fondate su valutazioni di opportunità.

#### ***4. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo strategico***

Naturalmente gli aspetti geostrategici dell'allargamento della NATO ne costituiscono elemento altrettanto significativo. Se da un lato l'espansione dell'Alleanza è un risultato della mutata situazione della sicurezza in Europa, dall'altro essa contribuisce drasticamente a disegnare una struttura profondamente NATO-centrica, laddove all'epoca dei blocchi quella operante era una struttura a due polarità. Inoltre, mentre durante la guerra fredda vigeva una logica di confrontazione, quella imposta dalla NATO a partire dagli anni novanta è una logica di cooperazione politica e operativa che induce tutti gli attori della sicurezza europea ad avere l'Alleanza come interlocutore primario. Questa struttura NATO-centrica presuppone che – come la realtà ha dimostrato – tutti vogliano avere rapporti di varia intensità con la NATO e che quest'ultima elargisca ed estenda la propria protezione o il proprio sostegno in diversa misura a ciascuno dei propri interlocutori, in una logica di cerchi concentrici.

Il cerchio più interno, dove la protezione fornita dalla NATO è più intensa, è costituito dalla stessa Alleanza: ai propri membri quest'ultima garantisce la massima protezione, garantita dall'articolo 5 del Trattato istitutivo, grazie al quale ogni attacco subito da un qualsiasi membro sarà considerato equivalente a un attacco portato a tutta l'Alleanza, facendo scattare i meccanismi di difesa collettiva. La reazione in caso di attacco, grazie all'esistenza della struttura militare dell'Alleanza e di meccanismi studiati per favorire la rapida messa in azione di forze militari combinate, sarebbe di fatto pressoché immediata. La protezione derivante dall'articolo 5 contempla anche l'uso dell'arma nucleare. Naturalmente ogni membro deve mantenere permanentemente forze militari ben addestrate e in-

teroperabili con gli altri Alleati e deve essere pronto a metterle immediatamente a disposizione del comando NATO in caso di richiesta.

Il secondo cerchio è quello costituito dalla rete dei paesi partner, cioè quelli che aderiscono ai programmi PfP e MAP. Per questi non vale la protezione automatica dell'articolo 5 del Trattato, che è riservato ai soli Alleati. In caso di percezione di minaccia alla propria sicurezza, i paesi partner possono chiedere tuttavia l'attivazione di consultazioni con l'Alleanza a 19+1. Naturalmente l'esito di tali consultazioni non è pre-costituito, ma è da ritenere che lo stesso legame di partenariato con la NATO costituisca un forte disincentivo per ogni potenziale aggressore. Anche i paesi partner curano un significativo livello di interoperabilità con la NATO e svolgono con essa un'ampia gamma di attività, esercitazioni e azioni congiunte (molti partner partecipano alle missioni dell'Alleanza nei Balcani). Sostanzialmente tutti questi paesi svolgono con la NATO, nell'ambito dell'EAPC, frequenti consultazioni sull'andamento delle crisi regionali e sulle azioni militari e politiche in corso.

Il terzo cerchio è quello rappresentato dai rapporti di dialogo speciale che l'Alleanza mantiene con due primari attori della sicurezza Europea: la Russia e l'Ucraina. Mentre con quest'ultima il dialogo speciale è motivato soprattutto dall'esigenza di manifestare in termini politici il sostegno dell'Alleanza ad un'Ucraina libera e indipendente, contribuendo così a contenere le possibili spinte ad un riassorbimento di questo paese entro i confini della Russia o di una rinnovata unione più o meno forzata della Federazione con alcune delle Repubbliche ex-sovietiche, il dialogo con la Russia, entro il Consiglio NATO-Russia istituito a Pratica di Mare nel 2000, costituisce un elemento fondamentale per l'architettura NATO-centrica di sicurezza. Intanto il foro offre la possibilità alla Russia, che pure non è membro dell'Alleanza, di dialogare su un piano di parità con gli Alleati, senza – come era invece in passato – la preventiva adozione di una posizione comune dell'Alleanza sui temi in discussione. Tale dialogo avviene su un novero per il momento delimitato, anche se abbastanza ampio, di materie (lotta al terrorismo, gestione di crisi e conflitti, temi di non-proliferazione di armi di distruzione di massa, controllo degli armamenti, missili di teatro, operazioni di soccorso in mare, cooperazione militare e riforma della difesa, emergenze civili, esame delle nuove minacce all'area euro-atlantica) e non contempla la possibilità che Mosca possa pronunciarsi su temi e decisioni interne dell'Alleanza. Esso mette comunque insieme, a fini di cooperazione e consultazione, quelli che erano appena pochi anni fa gli avversari di un confronto aspro e sordo e di un

possibile conflitto su vasta scala. La possibilità del dialogo diretto (la Russia è comunque parte anche dell'EAPC) fu elargita alla Federazione per un doppio motivo. Innanzitutto si intendeva offrire a Mosca una sorta di "compensazione" per l'allargamento, inizialmente osteggiato dalla Russia. E non è casuale che ad ognuna delle due (per il momento) tornate di allargamento (1997 e 2002) il livello di dialogo con la Federazione sia stato migliorato (dapprima "19+1", successivamente "a 20"). In secondo luogo, si intendeva mantenere comunque la Russia coinvolta nei processi in evoluzione nella sicurezza europea, per evitare l'involuzione del colosso euro-asiatico in una sensazione di isolamento che avrebbe potuto essere sfruttato da partiti e movimenti reazionari ai fini di un ritorno ad un nazionalismo rischioso per la sicurezza europea e auspice di un nuovo confronto con l'Occidente.

Il quarto cerchio è quello dei rapporti della NATO con le altre Organizzazioni Internazionali che si occupano di sicurezza. L'Alleanza è innanzitutto organizzazione regionale ai sensi dello Statuto delle Nazioni Unite (articolo 52). Improduttivo di effetti operativi negli anni della guerra fredda, questo legame è venuto in grande evidenza in occasione delle azioni della NATO nei Balcani, intese dapprima a sostenere preesistenti azioni condotte dalla stessa ONU e successivamente guidate in proprio su mandato dell'Organizzazione di New York. L'intervento della NATO ha permesso l'adozione di azioni molto più incisive di quelle sino ad allora lanciate dall'ONU: l'Alleanza ha infatti potuto far valere la maggior coesione dei propri Membri e la disponibilità di strumenti militari efficaci e sempre pronti. Anche con l'OSCE la NATO mantiene un rapporto, consistente in questo caso in incontri periodici fra i segretariati e in forme di cooperazione logistica e protettiva delle missioni OSCE sul terreno. L'esperienza ha dimostrato che la cooperazione con la NATO ha permesso a queste due organizzazioni di acquisire l'operatività e la forza necessarie per azioni rese indispensabili da crisi per le quali la semplice interposizione tra forze belligeranti non si era rivelata sufficiente<sup>11</sup>.

Un discorso a parte merita il rapporto della NATO con l'Unione Europea, anch'esso sostanzialmente originato dalle trasformazioni dell'Alleanza entro cui si è sviluppato anche il processo di allargamento e che ha comportato un dibattito sull'equa distribuzione dell'impegno per la si-

---

<sup>11</sup> Per l'approfondimento dei temi di questo paragrafo, si consulti il NATO Handbook o il sito elettronico dell'Alleanza cit.

curezza fra Alleati americani e Alleati europei e un contemporaneo dibattito sulla necessità di evitare una duplicazione di strutture, giacché la membership delle due organizzazioni è in larga parte coincidente e i candidati ad aderire sia all'una che all'altra sono sostanzialmente gli stessi. Grazie agli accordi finalizzati in questi anni, l'Unione Europea – che si sta comunque dotando di mezzi propri per azioni circoscritte da condurre in proprio – potrà guidare azioni completamente europee utilizzando, a certe condizioni previste dai predetti accordi, risorse dell'Alleanza. Significa sostanzialmente che alcune azioni alle quali Stati Uniti e Canada (o, se vogliamo, la NATO in quanto tale) non siano interessati, potranno essere in ogni caso intraprese dagli europei, che potranno valersi di quegli strumenti tipici dell'Alleanza (strumenti di pianificazione, comando, comunicazione e controllo) senza i quali qualsiasi azione militare risulterebbe carente di consistenza oppure implicherebbe improponibili nuovi investimenti militari.

Anche per quanto si riferisce agli aspetti più propri della difesa collettiva, e quindi alle funzioni fondamentali della NATO che sono state mantenute nonostante le trasformazioni, l'allargamento determina un profondo mutamento della situazione geostrategica dell'Europa. Una Russia eventualmente tornata all'antica inimicizia, e tentata di attaccare l'Alleanza, troverebbe occupate dalla NATO aree che erano inizialmente sotto il proprio controllo. Mentre negli anni cinquanta la Russia avrebbe potuto lanciare un eventuale attacco alla NATO a partire da stati satelliti situati immediatamente a ridosso del più grande Alleato (la Germania) e molto vicini a quelli da cui si controlla il Mediterraneo (soprattutto l'Italia), servendosi nel contempo di quegli stessi stati vassalli come cuscinetto per assorbire le reazioni occidentali, ora la situazione apparirebbe completamente ribaltata: la NATO (soprattutto quando saranno venute a maturazione le adesioni disposte a Praga, che includono i tre paesi Baltici, la Bulgaria, la Romania, la Repubblica Slovacca e la Slovenia) sarebbe schierata immediatamente a ridosso dei confini russi e l'eventuale attacco della Federazione dovrebbe muovere dallo stesso proprio territorio e da regioni molto distanti dai gangli vitali dell'Alleanza.

Un'ulteriore elemento geostrategico che deriverà dall'allargamento si riferisce alla vocazione dell'Alleanza alle nuove missioni per la pace: l'inclusione, fra gli invitati di Praga, di Bulgaria, Romania e Slovenia prelude infatti a un più rafforzato controllo da parte della NATO dell'area balcanica, dove si sono sviluppate le principali crisi europee degli ultimi anni.

### ***5. Le chiavi di lettura dell'allargamento: il profilo funzionale***

Vi è un ultimo aspetto dell'allargamento e delle collaterali trasformazioni che mi sembra da sottolineare: la prontezza e la capacità di visione di cui ha dato prova la NATO nel momento del cambio. Se facciamo astrazione dall'Unione Europea, sin dall'inizio concepita come un processo integrativo senza limiti precostituiti, in via di lenta realizzazione, la NATO è stata l'unica organizzazione, fra quelle create nel dopoguerra, che ha saputo reagire con successo a cambiamenti profondissimi nella propria area di attività funzionale e territoriale. Pensiamo per contrasto, invece, all'ONU, della cui riforma si parla da più di un decennio senza che alcun passo sia stato finora compiuto. Negli ultimi dieci anni la NATO ha adattato il proprio concetto strategico, ha creato rapporti di tipo completamente nuovo con gli antichi nemici, ha stabilito un dialogo con la potenza un tempo acerrima avversaria, ha condotto azioni per la pace che hanno sedato crisi rischiosissime per l'Europa, ha intavolato dialoghi con paesi un tempo estranei al dibattito sulla sicurezza, ha cominciato rapidamente a estendere la propria partnership. Lo sforzo di immaginazione, di realizzazione politica e di ristrutturazione militare è stato considerevole, e rappresenta certo un primato nella storia delle Organizzazioni Internazionali.

Una simile impresa è stata possibile soprattutto grazie al grande e unico livello di coesione politica e culturale degli Alleati, consapevoli di aver creato, durante la guerra fredda, un patrimonio di sicurezza di immenso valore che non doveva essere disperso, a patto di trovarvi rinnovate motivazioni e una vocazione riadattata alle nuove esigenze. A ciò ha certamente contribuito la consapevolezza dei grandi vantaggi che l'Europa ha tratto, dalla fine della Seconda Guerra Mondiale, dalla protezione fornita dall'"ombrello" NATO, la quale ha consentito alla parte occidentale del continente di conseguire livelli di sviluppo economico e civile mai conosciuti prima e un lungo periodo di pace e stabilità che – oltre a garantirne la difesa e a contribuire all'economia, permettendo ai paesi europei di contenere gli investimenti militari – ha permesso il consolidamento degli obiettivi politici dell'Europa.

### ***6. La determinazione americana nel volere l'allargamento***

Fondamentalmente il processo di allargamento della NATO è cominciato perché l'hanno voluto gli americani. Certo, anche sulla base di una

pressante domanda proveniente dai paesi interessati e con il concorso degli Alleati europei, i quali – benché inizialmente più prudenti – hanno gradualmente fatto maturare il proprio consenso, contribuendo nel contempo a temperare l'urgenza degli Stati Uniti (importante come si è detto fu il ruolo dello “Studio dell'allargamento della NATO”, nel quale furono esaminati i criteri politici delle future adesioni, i requisiti che sarebbero stati richiesti ai candidati, le necessarie modifiche alla struttura militare).

Per gli americani allargare la NATO significa estendere ai fini della sicurezza europea l'area di propria influenza e sottoposta al controllo dell'Alleanza soprattutto in funzione anti-russa, per garantirsi da eventuali ritorni della Federazione a regimi politici ostili all'Occidente. Naturalmente, come abbiamo visto, l'allargamento e i propri corollari permettono anche un più agevole controllo delle crisi regionali, promettono di assorbire nella stabile area euro-atlantica paesi che adotteranno un comportamento virtuoso, piuttosto che dar luogo a potenziali conflitti con i vicini, consentono di condurre più agevolmente azioni militari nell'area. In questo senso l'allargamento della NATO – dove gli americani sono l'Alleato più forte – contribuisce all'espansione ed al rafforzamento degli Stati Uniti come unica superpotenza mondiale. Per conseguire questo rafforzamento della propria influenza sull'area euro-atlantica, gli Stati Uniti hanno accettato di correre il rischio di rendere l'Alleanza meno coesa in virtù del maggior numero di membri e della diversa esperienza storica dei più nuovi fra questi ultimi.

## ***7. Gli Alleati europei e l'allargamento***

Gli iniziali timori degli Alleati europei (con eccezione della Germania, che traeva dall'ingresso della Polonia il vantaggio di “allontanarsi” dalla frontiera russa) si basavano sul fatto di non avere una percezione del futuro tanto preoccupata (o forse lungimirante) quanto quella degli americani. Inoltre essi temevano molto le possibili reazioni politiche della Russia, che sin dalle prime avvisaglie aveva cominciato a lanciare forti moniti all'Alleanza affinché rinunciaste alle mire espansive. Il tempo e i fatti hanno dimostrato che l'intensa politica di apertura verso Mosca, fatta di aiuti economici occidentali, offerta e realizzazione di un dialogo effettivo con la NATO, nonché il realismo della Federazione, che le ha permesso di rendersi conto di quanto la determinazione alleata fosse forte e incontrastabile, hanno indotto la Russia ad accettare non solo l'a-

desione dei paesi un tempo vassalli, ma anche di paesi (i Baltici) che essa riteneva parte del territorio dell'antica Unione Sovietica e sui quali aveva cercato di porre un "veto" apparentemente irrinunciabile.

A questo risultato hanno fortemente contribuito gli Alleati europei, che sono riusciti ad "ingabbiare" a suo tempo la fretta e una certa grossolanità americana in un complesso di prudenti regole e accorgimenti, i quali hanno permesso di evitare il rischio di confrontazioni con i russi e quello di un'eccessiva rapidità che non avrebbe consentito l'adeguata preparazione delle adesioni.

### **8. L'atteggiamento dell'Italia**

Con grande realismo l'Italia ha subito compreso che l'allargamento non era questione da disquisire, giacché corrispondeva – piacesse o meno – a una chiara, forte e determinata volontà politica. Due sono state quindi le preoccupazioni del nostro paese. Innanzitutto vegliare a che l'allargamento non fosse unidirezionale, cioè non fosse esclusivamente volto verso Est, a protezione degli interessi della Germania, ma anche verso Sud-Est, lungo una direzione limitrofa o vicina alla frontiera dell'Italia. D'altra parte quest'ultima preoccupazione, che finì per essere compresa e appoggiata anche dagli altri Alleati, corrispondeva a spostare l'allargamento dell'Alleanza verso l'area balcanica, dove era conflagrata la più grande crisi regionale che l'Europa avesse conosciuto dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale e dove era lecito attendersi che avrebbe potuto essere anche in futuro minacciata la stabilità. In secondo luogo evitare reazioni da parte della Russia (con la quale, fra l'altro, manteniamo crescenti scambi commerciali). Va sottolineata, a tale riguardo, l'azione svolta dal nostro paese per favorire la creazione del Consiglio NATO-Russia (istituito a Pratica di Mare il 28 maggio 2002), in un'ottica volta a promuovere un salto di qualità nelle relazioni tra l'Alleanza e la Federazione che, a parte i meriti propri della nuova forma di collaborazione, fosse in grado anche di rendere meno traumatica per Mosca la prospettiva di un ampliamento dell'Alleanza Atlantica esteso anche ai paesi Baltici.

L'azione italiana ha avuto successo. Se con la prima tornata di allargamento sono stati privilegiati gli interessi tedeschi (furono invitati, e poi aderirono, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca), al Vertice di Praga sono stati invitati, insieme ai Paesi Baltici e la Repubblica Slovacca, anche la Slovenia, la Romania e la Bulgaria, cioè paesi che da un lato garantiscono all'Italia un "cuscinetto" protettivo verso gli instabili Balcani

(la Slovenia) analogo a quello fornito dalla Polonia alla Germania, e dall'altro contornano la stessa area Balcanica, fornendo all'Alleanza nuovi territori dove creare le basi per future azioni in tale regione, alleggerendo quindi il pesante onere che il nostro paese ha dovuto sostenere nei primi anni novanta come unico paese atlantico a ridosso dell'area di crisi.

### **9. La NATO da Alleanza difensiva a Organizzazione di sicurezza**

La tendenza dell'Alleanza ad allargarsi, l'aver già stabilito attorno alla NATO cerchi concentrici di sicurezza, l'aver ampliato le proprie funzioni alla gestione delle crisi, mantenendo contemporaneamente le funzioni di difesa collettiva, l'aver operato come "braccio operativo" delle Nazioni Unite nelle crisi più gravi del periodo successivo alla guerra fredda, inducono a chiedersi se la NATO non stia via via trasformandosi in una vera e propria organizzazione di stabilità e sicurezza globale, almeno nell'area euro-atlantica, una specie di super-OSCE dotata di struttura militare e variegati meccanismi di difesa collettiva che si stanno gradualmente estendendo a tutta l'Europa in cui sostanzialmente tutti i paesi rientrano a diversi livelli nel circuito dell'Alleanza. Vi è anche da domandarsi se il principio oramai affermatosi di poter svolgere azioni fuori della tradizionale area atlantica non comporterà una vera e propria tendenza alla globalizzazione della NATO: uno strumento grazie al quale i membri non solo preparino la propria difesa da eventuali attacchi esterni e vegliano alla stabilità dei propri territori e del loro intorno, ma possano ricorrere anche per l'affermazione dei propri interessi su scala mondiale.

Questo può forse sembrare ancora oggi leggermente azzardato. Eppure, svolgendo qualche prospezione, si possono già intravedere i prodromi di una tendenza del genere. I paesi dell'area OSCE coincidono sostanzialmente con quelli del circuito NATO; nelle crisi balcaniche le principali Organizzazioni Internazionali (ONU, Unione Europea, OSCE) hanno potuto svolgere le proprie azioni in buona parte grazie al sostegno dell'Alleanza o in forte coordinamento con essa; la NATO ha ampliato al bacino mediterraneo la propria sfera di interessi e mantiene contatti, anche se solo di livello politico, con il Giappone; la prima – e finora unica – volta che è stato invocato l'articolo 5 (paradossalmente proprio dall'Alleanza più forte, e benché con finalità prevalentemente politiche e dimostrative) ciò è avvenuto come reazione alla classica minaccia globale dei

tempi moderni che per definizione si cela qui e dovunque, cioè il terrorismo internazionale; e infine l'Alleanza è stata interessata anche alla guerra all'Iraq, non foss'altro che per la messa a disposizione di basi e per l'approntamento di meccanismi difensivi a tutela della Turchia. Piaccia o meno, se questa globalizzazione della NATO dovesse verificarsi, con la necessità di acquisire il consenso di un gran numero di membri e il beneplacito di altri importanti interlocutori, con una varietà potenzialmente illimitata di obiettivi e di possibili missioni, l'Alleanza dovrebbe seriamente porsi il problema della propria coesione e dell'efficienza dei processi decisionali, almeno se si vorrà mantenere la regola del consenso (eventuale stabilimento al proprio interno di un novero di membri privilegiati in grado di imporre le proprie decisioni agli altri snaturerebbe definitivamente la NATO, ma d'altro canto le divisioni intervenute alla vigilia della campagna iraqena costituiscono un campanello d'allarme).

Ecco, quindi, che il principale elemento di globalizzazione dell'Alleanza, se la tendenza verrà confermata, e cioè l'allargamento, rischia di trasformarsi in elemento di grande delicatezza. Non solo perché decisioni consensuali di un troppo grande numero di membri annacquerebbero sostanzialmente ogni decisione e rischierebbero di paralizzare l'Alleanza nel momento dell'azione, ma anche perché una situazione del genere indurrebbe gli Stati Uniti ad una progressiva attenuazione del proprio impegno nella NATO (come è successo per l'ONU), privando quindi la stessa Alleanza del suo maggiore e più potente contributore e facendo attenuare il legame transatlantico. Paradossalmente, la NATO che ha saputo rifondarsi nel momento della sua crisi (allo scomparire del nemico sovietico) potrebbe conoscere una profonda crisi proprio nel momento del trionfo globale.

## **10. Quale futuro?**

Naturalmente le proiezioni valgono per quello che valgono, e – se sono utili per comprendere le tendenze attuali – non sempre prefigurano gli scenari che effettivamente si realizzeranno. Lo dimostra proprio la crisi dell'impero sovietico, che nessuno sarebbe stato in grado di prevedere con qualche concretezza appena pochi anni prima della caduta. Il futuro della NATO dipenderà in buona sostanza da come si evolveranno i principali fattori della sicurezza internazionale, da come cresceranno certe realtà attuali e, soprattutto, come interagiranno fra loro. Riusciranno gli

Stati Uniti a protrarre a lungo lo stato di unica superpotenza? Emergerà la Cina come potenza militare credibilmente alternativa agli USA? Si riarmo il Giappone? Risorgerà la Russia (e ancora, si porrà di nuovo in contrapposizione con l'Occidente, oppure continuerà in uno spirito di cooperazione)? Assurgerà l'Unione Europea allo stato di realtà militare non tributaria della NATO per risorse e capacità d'azione? Continuerà il terrorismo a costituire una credibile minaccia senza frontiere? Emergeranno nuove sfide alla sicurezza per ora non prevedibili? Scoppieranno o saranno prevenuti conflitti regionali nucleari?

Nell'incertezza di tutto ciò che abbiamo davanti, molto dipenderà da come verrà concepito e fatto evolvere, di qua e di là dall'Atlantico, quello che è stato il fondamentale cemento che ha tenuto insieme l'Alleanza sin dal suo nascere: il legame transatlantico, cioè la convinzione degli Alleati americani ed europei di aver bisogno gli uni degli altri per garantire pace e stabilità durevoli e di dover coltivare tale legame non solo sul piano della sicurezza ma nella generalità dei rapporti. Rapporti che, pur nella fondamentale coesione, non sono esenti da problemi. Pensiamo alle controversie commerciali fra Stati Uniti e Unione Europea, alle tendenze neo-isolazioniste sempre presenti in molti ambienti americani<sup>12</sup>, al contraddittorio atteggiamento di Washington, che da una parte pretende la condivisione di impegni e l'equa distribuzione delle responsabilità fra le due sponde dell'Atlantico, dall'altra guarda con malcelato disagio – a dispetto delle dichiarazioni ufficiali – alla crescita dell'Unione Europea, prima solo sotto il profilo economico, ora anche sotto quello politico-militare, e infine a certa tendenza europea a pretendere anche sotto il profilo militare l'assoluta indipendenza dalla NATO, salvo poi esitare nel prendere in considerazione i necessari stanziamenti dei bilanci della difesa.

È per questo che – se vorranno mantenere la NATO in buona salute e perfettamente compatibile con altre realtà in evoluzione – Europa e Stati Uniti dovranno soprattutto salvaguardare e ripensare, fuori di ogni retorica, il legame transatlantico, abituandosi la prima all'idea che autonomia politica e operativa non possono escludere i necessari investimenti, non solo finanziari ma anche politici, nel senso di una politica estera veramente unica per tutta l'Unione, e i secondi a non

---

<sup>12</sup> Cfr. STROBE TALBOTT, *From Prague to Baghdad: NATO at risk*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6.

continuare a concepire l'azione americana come necessariamente unilaterale e a valutare i vantaggi di una collaborazione che sappia dar spazio e possibilità di partecipazione anche ad altri importanti interlocutori internazionali.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Quelle che seguono sono alcune indicazioni (in parte già riportate nelle note precedenti), che non hanno pretesa di completezza ma costituiscono elementi particolarmente mirati ai fini di un approfondimento sull'allargamento e delle altre trasformazioni della NATO, nonché sulle tematiche atlantiche di fondo.

*NATO Handbook*, NATO Office of Information and Press, 2001

*Study on NATO enlargement*, September 1995

Tali pubblicazioni possono essere reperite presso il NATO Office on Information and Press, 1110 Brussels, Belgium oppure – insieme ad ogni altra documentazione sulla NATO – sul sito dell'Alleanza: [www.nato.int](http://www.nato.int).

STROBE TALBOTT, *From Prague to Baghdad: NATO at risk*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6

CELESTE A. WALLANDER, *NATO's price: shape up or ship out*, in: *Foreign Affairs* (novembre/dicembre 2002), volume 81, numero 6

THOMAS S. SZAYNA, *NATO enlargement: 2000-2015 – Determinants and implications for defense planning and shaping*, RAND Corporation Publications, 2001

I primi due articoli citati possono essere consultati anche sul sito elettronico di "Foreign Affairs": [www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org) ([www.foreignaffairs.org/Search/search.asp?Full+Text=nato+enlargement&Articles/](http://www.foreignaffairs.org/Search/search.asp?Full+Text=nato+enlargement&Articles/)).

Il terzo, che contiene un'amplissima bibliografia sul tema dell'allargamento della NATO, potrà essere reperito sul sito della RAND Corporation: [www.rand.org](http://www.rand.org) ([www.rand.org/publications/MR/MR1243/](http://www.rand.org/publications/MR/MR1243/)).