

## 7. La NATO e i suoi partner

ANDREA LOCATELLI\*, DAVIDE FIAMMENGHI\*\*

### 7.1. Introduzione

L'attuale evoluzione del contesto della sicurezza, interessato dal proliferare di nuove sfide per l'Alleanza Atlantica, ha imposto una significativa revisione strategica della NATO. Come anticipato dal rapporto NATO2030<sup>1</sup>, per rimanere un pilastro dell'ordine internazionale e – non meno importante – conservare una qualche rilevanza agli occhi delle grandi potenze, l'adattamento che si impone all'Alleanza comporta tanto la formulazione di nuovi strumenti di *policy*, quanto la revisione di quelli esistenti. La politica di partenariato rientra in questa seconda categoria: originariamente concepita sulla scia della dissoluzione dell'Unione Sovietica, nel corso dei decenni ha portato a una serie di iniziative tra loro molto diverse e dai risultati alquanto eterogenei<sup>2</sup>. Tuttavia, come sottolineato con forza all'ultimo vertice dei capi di Stato nel giugno del 2021, «i

---

\* Università Cattolica del Sacro Cuore.

\*\* Università di Palermo.

<sup>1</sup> NATO, "NATO 2030: United for a new era: Analysis and recommendations of the Reflection Group appointed by the NATO Secretary General", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3itScWm>), 2020.

<sup>2</sup> T. FLOCKHART, "Introduction: Changing partnerships in a changing world", in T. FLOCKHART (a cura), *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*, DIIS Report 2014:01, 2014, pp. 27-29.

partenariati della NATO sono, e continueranno ad essere, essenziali per il funzionamento della NATO»<sup>3</sup>.

In questo capitolo, saranno indagate le ragioni per cui, al di là delle dichiarazioni programmatiche e della retorica politica, questo strumento di *policy* non sia riuscito a garantire i risultati promessi e, ancor più importante, quali traiettorie occorra seguire per dare nuova vitalità alla *NATO Partnership Policy*. A questo fine, nel prossimo paragrafo verranno illustrate, sebbene in modo estremamente sintetico, le principali iniziative di partnership avviate dalla NATO a partire dagli anni Novanta; nel paragrafo successivo, si tenterà di individuare le ragioni che ne limitano l'efficacia, per poi proporre alcune linee guida volte a costruire, in futuro, nuovi rapporti con i partner dell'Alleanza. Da ultimo, il paragrafo conclusivo tirerà le somme del discorso.

## ***7.2. Quali sono e come funzionano i partenariati della NATO?***

Tra le tante attività della NATO, le partnership rappresentano probabilmente una delle politiche più consolidate, ma meno visibili. Se si pensa che il primo esempio risale all'istituzione del Consiglio di Cooperazione del Nord Atlantico (*North Atlantic Cooperation Council*, NACC), nel 1991, si può affermare che l'Alleanza ha ormai trent'anni di esperienza alle spalle. Originariamente concepito come un forum di dialogo con i Paesi (soprattutto europei) precedentemente nell'orbita di Mosca, il

---

<sup>3</sup> NATO, "Bruxelles summit declaration", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3ziEb3c>), 2021.

NACC era inteso come strumento per guidare la transizione dei Paesi ormai ex-comunisti verso sbocchi democratici e, al contempo, promuovere la stabilità regionale attraverso misure di *confidence-building*. In pochi anni si unirono di fatto tutti gli Stati ex sovietici, portando la membership a oltre cinquanta Paesi. Ma all'aumentare del numero dei partner è progressivamente cresciuta anche la distanza strategica fra la NATO e i Paesi coinvolti. Per questo, nonostante un timido tentativo di rivitalizzazione nel 1997<sup>4</sup>, ad oggi questa iniziativa non ha conseguito alcun risultato apprezzabile.

Discorso ben diverso vale per il Partenariato per la Pace (*Partnership for Peace*, PfP): lanciato nel 1994 come un'offerta di cooperazione verso i Paesi ex-comunisti, aveva un'esplicita connotazione militare, poiché prometteva assistenza nella riforma delle spesso disastrose Forze Armate di quegli Stati. Il significato politico di questa partnership, tuttavia, era altrettanto evidente: intervenendo direttamente negli affari militari dei Paesi dell'Europa orientale, la PfP contribuiva anche a stabilizzare l'area e, come testimoniato dal primo round di allargamento dell'Alleanza (1999), a estendere l'influenza della NATO, rassicurando al tempo stesso la Russia in merito alle intenzioni occidentali<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> In tale occasione, il NACC fu ribattezzato: Partenariato Euro-Atlantico (*Euro-Atlantic Partnership Council*, EAPC).

<sup>5</sup> Rispetto alla Russia, occorre ricordare il Consiglio NATO-Russia, partenariato siglato nel 2002 e sospeso di fatto nel 2014, in seguito all'annessione della Crimea.

Da un punto di vista istituzionale, la Pfp sviluppò una serie di prassi<sup>6</sup> che ben presto furono copiate e ulteriormente articolate dalle partnership che seguirono. Soprattutto, riscontrando il plauso tanto degli alleati quanto dei partner, oltre a costituirsi come forum multilaterale per il *confidence-building*, consolidò un formato sostanzialmente bilaterale (ovvero NATO verso singolo partner). In estrema sintesi, la Pfp ha permesso a ciascuno Stato associato<sup>7</sup> di trarne i benefici che desiderava – dalla semplice assistenza nell’addestramento, alla consulenza per la *Security Sector Reform*, fino all’ingresso nell’Alleanza. Come si vedrà più avanti, sebbene alcuni abbiano visto in questa flessibilità la chiave del successo della Pfp<sup>8</sup>, d’altra parte essa ha portato a frammentare l’approccio NATO verso i partner, generando incoerenze e indebolendo la capacità negoziale dell’Alleanza.

Coeva e analoga alla Pfp è un’iniziativa volta al Fianco Sud della NATO: Il *Mediterranean Dialogue*<sup>9</sup>. Pur replicando la struttura e il portafoglio di attività della Pfp, questa partnership non ha goduto della stessa fortuna. Anzi, all’origine di un risultato che si

---

<sup>6</sup> Non essendo possibile riassumere tutti i programmi di cooperazione sviluppati dalla NATO all’interno dei vari partenariati, rimandiamo alla pagina ufficiale dell’Alleanza: (<https://bit.ly/39YHti9>).

<sup>7</sup> Ad oggi, i membri della Pfp sono 20: Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Bosnia-Erzegovina, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Kirghizistan, Malta, Moldavia, Russia, Serbia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina ed Uzbekistan.

<sup>8</sup> G. P. HERD, “NATO partnerships: For peace, combat and soft balancing?”. In G. P. HERD, J. KRIENDLER (a cura), *Understanding NATO in the 21<sup>st</sup> century*, Abingdon, Routledge, 2013, p. 70.

<sup>9</sup> I Paesi partner sono: Algeria, Egitto, Israele, Giordania, Mauritania, Marocco e Tunisia.

può definire deludente sta proprio il doppio approccio a due livelli (ovvero multilaterale e bilaterale): ciascuno dei sette Stati beneficiari del Dialogo Mediterraneo ha goduto ogni anno di centinaia di programmi NATO per la *Security Sector Reform*, ma non ha sfruttato l'opportunità data dal forum multilaterale come strumento di *confidence-building*. Se lo scopo della NATO era quindi stabilizzare la regione o esercitare influenza sui partner, il giudizio finale su questa partnership non può essere che negativo<sup>10</sup>.

Come si può comprendere da quanto visto finora, la struttura e il menu di attività compreso nella *NATO partnership policy* non hanno subito particolari variazioni per circa vent'anni. Una svolta degna di rilievo è stata impressa dalla crisi in Ucraina del 2014: come reazione all'annessione della Crimea da parte di Mosca, tra le varie iniziative volte a contenere la Russia e assicurare gli alleati sul fronte orientale, vennero lanciati due partenariati: la *Partnership Interoperability Initiative* (PII) e la *Defence and Related Security Capacity Building Initiative* (DCB). La prima, nata dall'esperienza congiunta sul campo – principalmente in Afghanistan – tra le forze NATO e quelle di alcuni Stati terzi, era intesa a mantenere e incrementare il grado di interoperabilità raggiunta; la seconda, volta a potenziare le capacità di alcuni partner strategici, puntava a creare un «bastione contro le varie minacce esterne che avrebbero potuto filtrare all'interno del territorio della NATO»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Né sembra aver dato frutti più tangibili la *Istanbul Cooperation Initiative*, del 2004, rivolta a quattro dei sei membri del Consiglio di Cooperazione del Golfo: Bahrain, Emirati Arabi Uniti, Kuwait e Qatar.

<sup>11</sup> L. MARTINHO, "NATO's defence and related security capacity building

Ad oggi, quindi, si può dire che la *NATO partnership policy* rappresenti la declinazione operativa del concetto di sicurezza operativa elaborato nei documenti strategici dell'Alleanza, ma al contempo è andata assumendo un ruolo non marginale per garantire la sicurezza collettiva. La posta in gioco è quindi elevata: il successo delle iniziative di partenariato assume un'importanza strategica, mentre il fallimento potrebbe avere nel lungo periodo conseguenze nefaste. Nel prossimo paragrafo, indagheremo le ragioni per cui all'impegno politico ed economico profuso non è finora corrisposto un risultato commensurabile.

### ***7.3. Limiti e problemi delle partnership NATO nel contesto attuale***

Per brevità, si possono distinguere due macro-categorie di problemi che inficiano la performance dei partenariati NATO. La prima questione che occorre mettere in evidenza è di natura propriamente politica: se si osserva l'esito ultimo delle varie partnership, al di là delle migliaia di attività<sup>12</sup> realizzate nel corso degli anni, è facile giungere alla conclusione che la proverbiale montagna ha generato il topolino. Se la politica di partenariato ha un obiettivo politico, il limite principale è come questo

---

(DCB) Initiative", in *NATO Parliamentary Assembly* (<https://bit.ly/2YgGerG>), 2020, p. 5.

<sup>12</sup> NATO, "Partnership tools", in *North Atlantic Treaty Organization* (<https://bit.ly/3A7FYZB>). Per una trattazione più approfondita dell'agenda 2019-2022, si veda A. BIN, "NATO'S defense institution building and project-ing stability", in *Connections*, 17, 3, 2018, pp. 13-14.

obiettivo sia lungi dall'essere conseguito. Ovviamente, tale osservazione impone qualche interrogativo su quale sia il fine ultimo delle partnership per l'Alleanza. Dietro la retorica dei documenti ufficiali, si può scorgere una duplice motivazione nella storia dei partenariati NATO: da una parte, promuovere la stabilità regionale; dall'altra, ottenere qualcosa dai partner coinvolti. In alcuni momenti circoscritti, entrambi gli obiettivi sono stati raggiunti: si pensi alla stabilizzazione dell'Europa orientale negli anni Novanta, o al sostegno alla Guerra globale contro il terrorismo dopo il 2001. Ad oggi, però, nessuno di questi obiettivi sembra a portata di mano; al contrario, ci sono conclamati fallimenti, come nel Caucaso meridionale e in Medio Oriente<sup>13</sup>.

Se questo dato non costituisce certo una novità degli ultimi anni, va però osservato che la crescente competizione geopolitica con Russia e Cina fa dei partenariati una grande occasione sprecata. Questo è ancor più evidente nel contesto dell'Asia orientale, dove la NATO ha di fatto quattro "partner globali"<sup>14</sup>: Australia, Corea del Sud, Giappone e Nuova Zelanda. Dato il recente orientamento dell'Alleanza in chiave anti-cinese, pare evidente che un maggior coinvolgimento nelle iniziative di cooperazione sia nell'interesse tanto degli alleati quanto dei quattro Paesi dell'Indo-Pacifico. Finora, però, l'impegno della

---

<sup>13</sup> A. LOCATELLI, "Handle with care: the limits and prospects of NATO partnership policy". In E. FASSI, S. LUCARELLI, A. MARRONE (a cura), *What NATO for what threats. Warsaw and beyond*, NATO HQ, Bruxelles, 2015, pp. 82-96.

<sup>14</sup> La definizione di partner globale sta a indicare una relazione di cooperazione strutturata al di fuori del quadro delle partnership regionali descritte nel paragrafo precedente.

NATO verso i partner globali è stato sporadico e superficiale, limitato per lo più alla collaborazione militare (ad esempio, nella guerra in Afghanistan, o in operazioni anti-pirateria), ma senza una visione strategica comune. In ultima analisi, insomma, vale per i Paesi dell'Indo-Pacifico quanto detto per gli altri partner: se l'Alleanza vuole ottenere qualche beneficio dalle iniziative di partenariato, essa deve definire e concordare chiaramente quali obiettivi strategici (stabilità regionale, difesa da un nemico comune, risorse specifiche) condivide con i partner<sup>15</sup>.

La seconda categoria di problemi ha natura burocratico-istituzionale. Se, come anticipato, da una parte la NATO può vantare un ampio menu di strumenti per promuovere la cooperazione con i partner, dall'altra questo ha portato a un'estrema eterogeneità nelle procedure operative. Questo problema era stato rilevato – e parzialmente corretto – già una decina di anni fa, ma la situazione ad oggi non sembra ancora risolta. Come visto nel paragrafo precedente, un primo ostacolo organizzativo consiste nel formato stesso delle partnership – multilaterali o bilaterali (a cui si è poi aggiunta, nel corso degli anni, un'alternativa intermedia nella forma di accordi cosiddetti mini-laterali). La flessibilità della membership, che riguarda il numero dei partner ma anche il numero degli alleati, ha il pregio di rendere le forme di cooperazione più agili, orientate agli interessi delle parti in causa, e con una più chiara identificazione delle responsabilità; tuttavia, questo avviene a scapito della coerenza dell'azione della NATO nel suo complesso.

---

<sup>15</sup> M. GALIC, "Opportunity knocks for NATO and its partners in the Asia-Pacific", in *Atlantic Council* (<https://bit.ly/3A3VK7x>), 2021.



Analogamente a quanto avviene nel contesto europeo, dove alle iniziative dell'Alleanza si aggiungono quelle dell'Unione Europea, la sovrapposizione tra istituzioni (*interlocking institution*, nel gergo specialistico) può portare a conflitto o semplicemente a mancanza di coordinamento (*interblocking institution*, per mutuare ancora il gergo tecnico)<sup>16</sup>.

Su un piano più prettamente operativo, si riscontra infine un problema di sottodimensionamento degli uffici preposti alle partnership. In altre parole, il personale disponibile non è cresciuto proporzionalmente alle attività in cui la leadership politica ha impegnato l'Alleanza<sup>17</sup>. Parallelamente, anche i fondi destinati alle iniziative volte all'interoperabilità e al *capacity-building* (ovvero quelle a cui i partner sono più interessati) soffrono di una generale carenza di fondi<sup>18</sup>. Recentemente, per far fronte a questi problemi, si è cercato di consolidare tutti gli strumenti legati alle partnership all'interno del Direttorato *Defence Institution and Capacity Building* della Divisione Operazioni della NATO. Per converso, il motto che da un paio d'anni circola all'interno degli uffici è *one partner, one plan*, che potrebbe rendere più lineari e coerenti gli strumenti a disposizione dei singoli partner, ma potrebbe anche comportare un'ulteriore frammentazione delle iniziative NATO<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> L. CLADI, A. LOCATELLI, "Keep calm and carry on (differently): NATO and CESDP after Brexit", in *Global Policy*, 11, 1, 2020, pp. 5-14.

<sup>17</sup> S. ARTS, S. KEIL, "Flexible security arrangements and the future of NATO Partnerships", in *The German Marshall Fund of the United States* (<https://bit.ly/2YFOGHJ>), 2021.

<sup>18</sup> L. ARONSSON, B. SWEENEY, "Three priorities for NATO partnerships in a contested world", in *Atlantic Council* (<https://bit.ly/39YwYLI>), 2021.

<sup>19</sup> M. GALIC, cit., p. 6; S. ARTS, S. KEIL, cit., p. 4.

#### 7.4. È possibile adattare le partnership alle esigenze dell'attuale contesto internazionale?

La soluzione a questi problemi non è semplice: per quanto auspicabili, le riforme nell'amministrazione di un'istituzione raramente sono sufficienti a conseguire i risultati sperati in assenza di un impegno politico di più ampio respiro. Non a caso, è questa l'indicazione che informa il già citato rapporto NATO2030, laddove si invoca esplicitamente di fare dei partenariati uno strumento volto «a conseguire gli interessi strategici della NATO»<sup>20</sup>: a tal fine, propongono i redattori del documento, l'attuale approccio orientato a soddisfare la domanda dei partner dovrebbe essere sostituito da uno basato sugli interessi tanto dei partner quanto degli alleati<sup>21</sup>.

Per superare i limiti sopra esposti e dare nuova vitalità a questa *policy*, quindi, l'attuale focus sulla cooperazione tecnica non è sufficiente. Per quanto la NATO possa contribuire a migliorare lo stato delle Forze Armate in Paesi chiave per i propri interessi, questo non basta. Al contrario, pare evidente che le migliaia di iniziative, oltre a essere in molti casi di dubbia efficacia, non sono affatto efficienti: nella prospettiva dell'Alleanza, le risorse dedicate ai piani di cooperazione e sviluppo con i partner sono stati ripagati solo in parte. In termini puramente utilitaristici, l'approccio basato sull'interesse promette di limitare questo rischio, poiché presuppone che

---

<sup>20</sup> NATO, "NATO 2030", cit., p. 15.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

qualsiasi attività di partenariato discenda da un previo consenso sugli obiettivi strategici.

Per converso, si potrà obiettare che il consenso su interessi politici di alto profilo sia difficile da raggiungere e, conseguentemente, porsi questo obiettivo rischi di minare la possibilità di approfondire le partnership esistenti e, ancor più, di avviarne altre<sup>22</sup>. Tuttavia, l'attuale contesto internazionale rende meno cogente questa preoccupazione: all'aumentare della competizione geopolitica e delle sfide transnazionali (minacce cibernetiche, terrorismo, criminalità) aumenta anche il beneficio che la NATO può portare agli Stati che vogliono diventare partner. Per questo motivo, nell'opinione di chi scrive, l'Alleanza dovrà in primo luogo definire cosa chiedere ai partner (un chiaro allineamento politico, ad esempio in funzione anti-cinese o anti-russa, o una determinata capacità militare) e quindi cosa offrire in cambio (programmi di cooperazione scientifica, addestramento, tecnologie, e via dicendo).

Da ultimo, ma non meno importante, trovandosi ormai impegnata in una molteplicità di teatri – geografici e settoriali – l'Alleanza trarrebbe beneficio dal superamento dell'approccio bilaterale proprio della Pfp, in favore di un approccio più inclusivo, preferibilmente minilaterale, che preveda cioè programmi condivisi tra la NATO, da una parte, e un piccolo gruppo di partner, dall'altra: come si è visto, infatti, l'approccio bilaterale ha beneficiato singoli destinatari degli aiuti, ma non ha

---

<sup>22</sup> Questa considerazione, d'altronde, non è estranea a iniziative come il *Dialogo Mediterraneo*, dove l'eterogeneità dei partner e gli interessi divergenti hanno suggerito di abbassare il profilo politico della cooperazione e di concentrarsi su quello tattico.

contribuito (se non nell'esperienza dell'Europa orientale negli anni Novanta) a stabilizzare aree ad alta conflittualità, né ha reso i partner più affidabili e capaci per la difesa dell'Alleanza. Anziché perpetuare una struttura sostanzialmente clientelare del rapporto NATO-partner, insomma, una cornice istituzionale minilaterale sembra più congeniale alla creazione di fiducia (*confidence-building*) tra i Paesi beneficiari, permettendo alla NATO di essere percepita non più come un semplice donatore, ma come un garante della stabilità e della sicurezza.

### 7.5. Come mantenere vitale l'Alleanza

L'ordine internazionale contemporaneo è soggetto a una molteplicità di minacce: la NATO – in quanto pilastro ed emblema di questo ordine – si trova chiamata a riformulare la propria visione strategica, incrementare le risorse di cui dispone e aggiornare le politiche formulate fino ad ora. Rivolgendosi a quest'ultimo aspetto, gli argomenti sviluppati in queste pagine hanno cercato di mettere in luce i limiti e le potenzialità di una delle *policy* più consolidate dell'Alleanza: i partenariati.

L'orientamento dominante – tanto tra chi fa ricerca quanto tra i *practitioner* – vede come principale minaccia le crescenti tensioni geopolitiche, con sfidanti del calibro di Cina e Russia. Tali tensioni si riflettono a cascata su ambiti tra loro diversissimi, come le catene di approvvigionamento, la militarizzazione dello spazio e la risposta sanitaria alle pandemie. Sebbene con gradi di intensità variabili, la *partnership policy* dell'Alleanza può vantare strumenti utili in tutti questi ambiti – strumenti, vale la pena ricordarlo, che sono sì tecnici, ma possono avere significative

conseguenze politiche. Rendere più credibili i partenariati esistenti, formalizzare un maggiore impegno con i partner globali e mantenere aperta agli altri Stati la possibilità di aggregarsi alla NATO (quella che era tradizionalmente definita la *Open Door Policy*) sono scelte necessarie per la vitalità dell'Alleanza.