



February 22, 1997
President of Centro Alti Studi Difesa, '
Note for the Minister -
NATO's enlargement.
Scenarios, Italian interests and possible options'

Citation:

"President of Centro Alti Studi Difesa, '
Note for the Minister -
NATO's enlargement.
Scenarios, Italian interests and possible options'", February 22, 1997, Wilson Center
Digital Archive, Istituto Luigi Sturzo, Archivio Giulio Andreotti, NATO Series, Box 177,
Subseries 1, Folder 116. <https://digitalarchive.umd.edu/document/155224>

Summary:

The report examines the challenges associated with the enlargement of NATO, and identifies Italian interests and concerns. It outlines the motivations driving the enlargement efforts, and draws attention to the possible reduction in Italian role in the European context.

Credits:

This document was made possible with support from MacArthur Foundation

Original Language:

Italian

Contents:

Original Scan

Centro Studi Difesa
Il Presidente

Roma, 22 febbraio 1997

Prot. n. 180/147/SP.

ALLARGAMENTO DELLA NATO
SCENARI, INTERESSI ITALIANI E OPZIONI POSSIBILI

NOTA PER IL SIG. MINISTRO

1. Premessa

Con la presente nota si esaminano i problemi connessi con l'allargamento della NATO e si individuano interessi italiani e conseguenti politiche.

2. Obiettivi politico-strategici dell'allargamento

L'allargamento si farà, perché US e Europa l'hanno promesso, perché la Russia con la sua opposizione l'ha reso inevitabile e perché in US vi sono 20 milioni di abitanti provenienti dai paesi PECO.

La Russia si è ormai rassegnata e si oppone solo per "spuntare" condizioni migliori. Gli obiettivi di fondo dell'allargamento sono diversi. Uno non esclude l'altro. Verosimilmente le motivazioni di fondo sono costituite da un "mix" di tali finalità.

- a) "Delenda Carthago": l'allargamento si può proporre di escludere la Russia dai PECO, sfruttandone la situazione di debolezza, e di esercitare su quest'ultima una forte pressione, da utilizzare per aver concessioni in altre aree (Asia Centrale). Un allargamento a piccoli passi

MINUTA

terrebbe Mosca sotto pressione nel tempo, destabilizzandola e mantenendo un certo livello di tensione con l'Occidente. Tale tensione motiverebbe allargamenti successivi con l'adozione da parte dell'Occidente di una "strategia del carciofo" (riuscita a Hitler negli anni trenta, fino alla reazione franco-inglese nel caso della Polonia).

Invece, un allargamento esteso a tutti i PECO e sancito con trattato formale NATO-Russia (anziché con semplice "carta", cioè con una dichiarazione politica non vincolante giuridicamente), che affermi che per 15-20 anni non si faranno altri allargamenti e che, se entrano gli Stati Baltici e la Moldavia o l'Ucraina, entrerà anche Mosca nella NATO, stabilizzerebbe la situazione e consentirebbe una normalizzazione dei rapporti con Mosca. Per tali 15-20 anni, i tre Baltici, più la Moldavia, ed eventualmente l'Ucraina, potrebbero avere uno stato di neutralità con doppia garanzia Russia e NATO. Potrebbero poi fruire di uno status rafforzato nella PFP (possibilità di convocazione NAC in caso di minaccia, ad esempio).

Questa linea d'azione potrebbe essere esplorata con colloqui con Mosca: eviterebbe anche alla Russia la tentazione di riacquistare un'influenza nei paesi esclusi, sfruttandone la delusione e mobilitando la solidarietà ortodossa.

- b) Mitteleuropa o asse privilegiato Washington Berlino: gli US potrebbero essere interessati, come la Germania, all'emergere di una Mitteleuropa ad egemonia tedesca. I rapporti privilegiati con la Germania danno stabilità e certezza alla politica americana in Europa, di fronte alla volatilità e alla bizzarria di quelle di altri paesi. Per rafforzare le posizioni tedesche, l'allargamento dovrebbe essere limitato a Polonia e Cechia, con la possibile aggiunta dell'Ungheria, collocata all'angolo sud-est del nuovo "quadrilatero" tedesco (valle del Reno, canale Reno-Danubio, canale Morava-Oder). Un'estensione maggiore costituirebbe un "boccone" troppo grosso perché la Germania possa digerirlo da sola: interverrebbero altri stati e renderebbero più complicate le cose. Questo obiettivo è analogo a quello della "Core Europa" esaminato successivamente.
- c) Tendenza d'isolare la "Core Europa" dalle turbolenze del Sud: il tipo di allargamento della NATO sarebbe lo stesso di quello della Mitteleuropa, anche se le finalità di fondo sarebbero differenti (triangolo di Weimer). Italia, Balcani e Europa sud-orientale sarebbero emarginati e servirebbero da zona cuscinetto contro le turbolenze del Sud. Il disegno potrebbe comportare però l'inglobamento dell'Italia nel nucleo duro europeo con Slovenia e Ungheria. Indizi che vengano perseguite tali finalità sarebbero: 1) la realizzazione del direttorio con o senza l'Italia;

2) un allargamento a piccoli passi, ma dando alla Russia garanzie tanto rigide (al limite trattato formale) da rendere difficili allargamenti successivi al primo; 3) campagne di stampa contro l'Italia, a cui non sappiamo reagire (unico tentativo, quello dell'Ambasciatore Salleo, di avere inviato Thomas Friedman in Italia).

Le idee che stanno circolando, come quella di una mozione parlamentare che impegni il governo a non approvare alcun allargamento se venisse costituito un direttorio senza di noi, sono balzane. Ripeterebbero lo stesso giochetto fatto per gli esperimenti nucleari francesi, da cui siamo usciti coprendoci di ridicolo (è un eufemismo!) oppure le stizze degli "stealth" da paese del Terzo Mondo! Un'opposizione italiana non sarebbe capita dalla Polonia, Cechia e Ungheria. Rischierebbe di "affondare" l'intera nostra ost-politik, facendo in definitiva il gioco di chi vorrebbe emarginare l'Italia dall'Europa Centrale. Prima di attivarla, occorrerebbe quindi pensarci bene e non reagire a caldo, ma a freddo, aprendo ad esempio colloqui bilaterali con la Russia.

- d) Alleanza del G8: è un progetto accarezzato soprattutto da taluni progettisti della "pax americana" del XXI secolo, fondata sulla "grande alleanza" del Nord contro i rischi da est (Cina) e da Sud (Islam). Il primo esiste; il secondo non è grave, ma un coordinamento con la Russia renderebbe più facile ed economico il mantenimento dello "status quo". La Cina lo ha capito e ha già protestato per l'allargamento NATO in funzione anticinese. Tale obiettivo è in linea con gli interessi italiani di estendere il più possibile la NATO e di ricercare accordi quanto più organici con la Russia. Tra l'altro consoliderebbe il G7 + 1 e farebbe sì che esso non perda valore quale che sia la riforma del Consiglio di Sicurezza. Sarebbe infatti una specie di "cartello" del Nord.
- e) Consolidamento della NATO: come la fine della guerra fredda, la NATO è come un'impresa il cui prodotto (containment e difesa ex-art. 5) è fuori mercato. In tali condizioni un'impresa o chiude, o cambia il suo prodotto e diversifica il mercato. Ha scelto di diversificare il prodotto (anche sicurezza) e il mercato (allargamento ad Est, proiezione di stabilità a Sud). In realtà, avrebbe potuto chiudere, annacquandosi nella OSCE, ma la presenza americana è essenziale non solo per la leadership US negli interventi esterni, ma soprattutto per mantenere gli equilibri in Europa dopo l'unificazione tedesca. Gli US sono i soli a sapere gestire le turbolenze esistenti ai confini dell'Europa (Balcani, Medio-Oriente) o all'interno della stessa NATO (Grecia-Turchia). Trovando un nuovo mercato e un nuovo prodotto, la NATO non diventa irrilevante

per gli US. Viene mantenuta formalmente per scopi diversi da quelli dichiarati, ma ciò trova consenzienti gli stessi europei, cancelliere Kohl compreso.

Il problema centrale diviene quindi quello di avere l'approvazione all'allargamento NATO del Senato U.S. Essa evidentemente sarà tanto più probabile, quanto meno saranno gli stati a cui si allarga. Anche a tal fine si è ricorso al trucco di stabilire dei parametri "amministrativi" per l'accesso alla NATO, anziché basarlo su considerazioni di natura politico-strategica, che dovrebbero invece essere essenziali.

L'allargamento anche alla Romania (oltre che alla Slovenia) ed, eventualmente, alla Slovacchia e alla Bulgaria):

- consentirebbe di fare con la Russia il trattato che chiede, anziché la semplice "carta";
- impedirebbe alla Russia di sfruttare la delusione degli esclusi;
- non escluderebbe il Mar Nero, lasciando isolata la Turchia a vedersela con gli islamisti da un lato e con la Russia dall'altro lato (lo schieramento di S-300 a Cipro dimostra la ripresa di un certo dinamismo russo in Mediterraneo in funzione anti-turca).
- eviterebbe di dover "pagare" alla Russia in corrispondenza di ogni allargamento un prezzo identico e di dovere fare lo stesso con la Turchia che ha subordinato l'allargamento NATO alla sua inclusione nell'UE.

Comunque, anche per tener conto delle sensibilità del Senato US, dei costi e dell'instabilità strategica ed interna, non è detto che la membership di Romania, Bulgaria e Slovacchia dovrebbe divenire effettiva subito: si potrebbe stabilire il principio che essi entreranno nella NATO dilazionando ad accertamenti a cadenza biennale la loro accessibilità all'Alleanza, e quindi l'effettività della loro membership. Nel periodo intermedio si potrebbero prevedere con tali stati, nell'ambito della PFP, misure intermedie fra quelle previste dagli art. 4 e art. 5 del Trattato di Washington (diritto di convocare d'urgenza il NAC) del tipo di quelle che sono state sopra accennate per Paesi Baltici e Moldavia (eventualmente anche Ucraina).

3. Le misure compensative dell'allargamento a favore degli esclusi dal primo gruppo.

a) Esse riguardano:

- ristrutturazione della PFP;
- inclusione di accordi di sicurezza, negli accordi di associazione all'UE e **rafforzamento dello status di partner associato all'UEO**;
- iniziative subregionali o unilaterali italiane.

b) Ristrutturazione della PFP:

1) Tale misure sono valide anche qualora tutti i PECO fossero inclusi nell'allargamento, ma che l'effettività della membership venga dilazionata di qualche anno per taluni stati, in attesa che raggiungano gli standard previsti.

2) Il punto fondamentale appare quello di prevedere la possibilità di tali paesi, in caso di minaccia o di crisi, di convocare d'urgenza il NAC. Ora, sia il documento "framework" che quello "implementation" della PFP prevedono per i paesi partner una clausola simile a quella dell'art. 4 del Trattato di Washington, occorrerebbe invece prevedere per i paesi membri "in congelation":

- la capacità di far riunire il NAC partecipando come osservatori delle sue riunioni;
- l'estensione della cooperazione ai settori della pianificazione delle forze e del peace-enforcement (ora sono considerate solo le missioni di Petersburg);
- l'accesso a programmi infrastrutturali NATO e a programmi logistici;

c) Modifica dello stato di associazione all'UE e di associati partner all'UEO:

1) Con la fine della guerra fredda il requisito che, per far parte dell'UEO, occorra essere membro della NATO, ha perso parte della sua rigidità. Si potrebbe dare contenuto più concreto all'associazione all'UEO prevedendo ad esempio la possibilità dei membri associati di far riunire il consiglio UEO. Ciò darebbe una maggiore flessibilità, che si potrebbe sfruttare a fianco del rafforzamento della PFP, con provvedimenti ad hoc, ad esempio nel

settore della FAWEU, della dottrina militare, delle facilities logistiche e dell'interoperabilità delle forze.

- 2) L'estensione dell'UE non può essere accelerata artificialmente. Creerebbe il caos economico. Inoltre, mentre l'estensione non influirà che marginalmente sui meccanismi decisionali della NATO (finché rimarranno basati sul consenso, decideranno sempre gli US), essa influirebbe su quelli UE (almeno per la parte in cui è previsto il voto a maggioranza). Potrebbero però essere utilizzati la BERS e il programma PHARE almeno per infrastrutture duali.
- 3) Anche l'InCE potrebbe concorrere almeno per studi, seppure la sua azione rimarrà solo marginale fino a che i fondi ad essa dedicati saranno molto ridotti.
- 4) La proposta francese di conferenza paneuropea sembra possedere interessanti potenzialità.

d) Azioni subregionali e unilaterali

- 1) Per l'Europa del sud-est (Ungheria e Slovenia comprese; eventualmente anche l'Austria) si potrebbe prevedere l'Istituzione di un Consiglio del tipo di quello del Baltico. Tuttavia, in linea di principio, l'Italia dovrebbe essere contraria ad accordi di cooperazione subregionale. Ogni fessura sull'indivisibilità dell'Alleanza aumenterebbe la nostra marginalizzazione nel Mediterraneo, fatto che sembra entusiasmare eccessivamente (da parte mia ritengo "criminalmente") talune forze politiche e culturali. Un approccio subregionale corrisponde ad una logica di creazione di aree d'influenza, cioè ad una politica di potenza che l'Italia non ha capacità di sostenere.
- 2) Si potrebbe dare maggiore rilievo agli aspetti di sicurezza a cui si è allargata l'attenzione dell'InCE.
- 3) L'intensificazione della collaborazione bilaterale dovrebbe essere condizionata dalle risorse destinabili ad essa. In caso contrario si ridurrebbe a semplice esercizio retorico, con effetti negativi perché diminuirebbe la nostra credibilità. A parer mio si dovrebbe formulare un piano pluriennale che ci renda competitivi in HU. In linea di massima basterebbero 20-50 mld/anno per 10 anni, oltre il trasferimento di armi e munizionamento eccedenti le nostre esigenze (cosa ne facciamo di tanti M109 e degli FH è un mistero!). Sarebbe un investimento molto più utile di altri (a cui occorrerà comunque aggiungere un maggior

costo dei fondi comuni NATO per l'estensione dell'Alleanza valutabile per l'Italia a 150-200 mld/anno).

4. Gli interessi italiani

- a) L'allargamento della NATO non può essere separato dall'intera ostpolitik italiana. Essa impedisce di opporsi all'allargamento per semplici motivi di prestigio (esclusione dal direttorio; ma se ci facciamo parte abbiamo stabilito che cosa proporre?).
- b) L'Italia ha interesse ad essere presente nell'Europa centro-orientale, anche per non vedere ridimensionato il suo ruolo rispetto alla Germania.
- c) L'Italia ha interesse alla partecipazione della Russia agli equilibri europei, anche per mantenerli, una volta che inevitabilmente la presenza US diminuirà.
- d) L'Italia non dovrebbe essere contraria al direttorio, purché ne faccia parte. Ha però una libertà d'azione limitata e non può adottare misure di ritorsione che finirebbero per rivolgersi contro i suoi interessi, anche per la sua incapacità di stabilire una programmazione di lungo termine della politica estera e per la turbolenza politica interna, in cui umiliazioni del governo vengono considerate vittorie dell'opposizione. Sabotare l'allargamento ci metterebbe sullo stesso piano della Turchia e ci farebbe rivoltare contro i PECO. Limitare le basi US ci toglierebbe qualsiasi leverage residuale sulla politica US in mediterraneo. Occorre fare attenzione a non autoescluderci dall'Europa (ad esempio, con la nuova legge sull'immigrazione, che in altri paesi viene considerata una "mina" vagante, a parte il fatto che determina le premesse per possibili conflitti etnici).

Il direttorio infatti presenta vantaggi che non è lecito ignorare:

- evita negoziati formali fra NATO e Russia, che sancirebbero nuove divisioni e umilierebbero l'Ucraina;
- evita negoziati bilaterali che permetterebbero ai russi di giocare sulle differenze esistenti fra i paesi occidentali.

- e) All'eventualità di esclusione dal direttorio - che aumenterebbero con il ricatto del rifiuto all'allargamento - occorre reagire con iniziative concrete che inducano gli altri ad invitarci, anziché ridurci a bussare - con atteggiamento misto fra il servilismo e l'arroganza - alla porta dei grandi. E' umiliante e ridicolo! Lo Schwerpunkt è costituito dalla Francia (irritata con noi non solo per le armi nucleari, ma anche per il CINCSOUTH e per la legge sull'immigrazione e che tende ad escluderci per aver il ruolo di interlocutore privilegiato degli Stati Uniti in Mediterraneo).

5. Lineamenti di policy

- a) A premessa di tutto, occorrerebbe una riflessione sul significato dell'allargamento della NATO per gli interessi nazionali italiani. Il dibattito dovrebbe essere incentrato sugli interessi che sono tali solo se si possiede volontà e risorse per realizzarli. Tale dibattito deve essere specifico, non generico come in gran parte è stato sinora. I risultati della riflessione dovrebbero tradursi in un "position paper" e nella costituzione di un "desk" che gestisca unitariamente l'azione (direttive a diplomatici, militari e a organismi di gestione della comunicazione istituzionale) Occorre evitare estemporaneità e frammentazione delle iniziative, che potrebbero annullarsi l'una con l'altra.
- b) L'Italia non può permettersi:
- di porre veti qualora le sue richieste non vengano soddisfatte;
 - di prevedere una "Rapallo" con la Russia, con iniziative bilaterali;
 - di premere sugli US avvalendosi delle Basi NATO in Italia.
- c) L'Italia potrebbe invece:
- presentare una proposta articolata e motivata con considerazioni di natura politico-strategica, per sostenere l'allargamento a tutti i PECO nella prima mandata, pur distinguendo quelli in cui l'effettività della membership scatterebbe subito e quelli per i quali sarebbe dilazionata (ma non sottoponibile a veti);

- trovare un compromesso con la Francia sulla questione del Comando Sud, facendole intendere che dal suo atteggiamento sul direttorio dipenderà l'intera collaborazione italiana e che alla FR conviene avere una forte presenza italiana in Centro Europa;
 - rappresentare agli US che anche a loro conviene mantenere l'Italia nel gioco per non avere la FR come unico interlocutore nel Mediterraneo;
 - attivare un piano di pubblicizzazione delle posizioni italiane sui media e sulle riviste specializzate che contano, invitando giornalisti influenti (ad esempio Fitchett dell'IHT) e subordinando i finanziamenti agli enti internazionalisti nostrani ad una loro "visibilità" sulla stampa internazionale a sostegno del piano del governo (pur ricevendo meno soldi dallo stato l'IFRI lo fa molto più dello IAI e dell'ISPI);
 - si potrebbero commissionare con urgenza studi a esperti occidentali (CSIS, RAND, Council on Foreign Relations, ecc.);
 - si potrebbero intensificare le collaborazioni con i paesi a cui si intende allargare (inizio delegazioni, scambi ufficiali di collegamento);
 - si dovrebbero reperire fondi per la collaborazione e fare studi sui costi dell'allargamento a sud-est (non risulta che siano stati ancora calcolati i costi, mentre lo si è fatto per Visegrad).
- d) La ristrettezza dei tempi disponibili dovrebbe indurre ad un'estrema accelerazione di tali operazioni e ad una loro direzione fortemente centralizzata.

22/2
c.f.

LINEAMENTI PROPOSTA ALLARGAMENTO

1. La NATO viene allargata a tutti i PECO e alla Slovenia. Per Bulgaria, Romania e Slovacchia vi sarà una dilazione di due anni dell'effettività della membership, previa approvazione a maggioranza di 2/3 dei membri dell'attuale NAC.
2. La NATO potrà allargarsi alle repubbliche ex-jugoslave, all'Albania e ai paesi come Austria, Svezia e Finlandia con voto all'unanimità, sentito il parere non vincolante della Russia.
3. Gli Stati Baltici, la Moldavia ed eventualmente l'Ucraina hanno un regime di neutralità garantita da NATO e Russia.
4. La NATO esclude ogni allargamento per i prossimi 15 anni.
5. Gli accordi di collaborazione fra la NATO e la Russia sono fissati per trattato, da rivedere ogni 10 anni. Essi potrebbero riguardare i seguenti punti:
 - partecipazione della Russia al sistema politico NATO senza diritto di veto e presenza di suoi ufficiali di collegamento nei comandi integrati fino a livello regionale;
 - limiti dell'allargamento della NATO verso Est;
 - gestione delle garanzie comuni di sicurezza ai paesi della "fascia grigia";
 - sono esclusi: lo schieramento di armi nucleari e quello permanente di più di 2 battaglioni e un gruppo aereo per ciascuno dei nuovi membri. E' esclusa altresì l'effettuazione di lavori infrastrutturali NATO in una fascia di 250 Km dalla frontiera dell'ex-URSS e l'ammassamento in depositi avanzati in tale fascia di munizionamento superiore ai 10 gg. di consumo standard NATO;
 - il controllo del trattato è affidato all'OSCE.

6. La PFP viene allargata a compiti di peace enforcement e di coordinamento generale della pianificazione delle forze e dell'interoperabilità. Gli stati destinati a vedere sospesa la loro effettività d'entrata nella NATO potranno fruire dei fondi infrastrutturali e logistici NATO. Avranno anche il diritto (compresi gli stati neutrali) di convocare d'urgenza il NAC per esaminare situazioni di crisi e d'emergenza.

7. Lo status di partner associato dell'UEO viene rafforzato per i paesi destinati alla membership NATO e a quelli a doppia garanzia già associati all'UEO (in pratica sono gli Stati Baltici) con possibilità di convocazione del Consiglio UEO.

22/2
C.J.