

**Quattro anni
dopo il Vertice di Pratica di Mare**

LA COOPERAZIONE NATO-RUSSIA

di Maurizio Moreno

Il 28 maggio 2006 ricorrerà il quarto anniversario del Vertice di Pratica di Mare (Roma). È un evento denso di significato nella storia più recente dell'Alleanza Atlantica, che ha inaugurato un nuovo importante capitolo nell'evoluzione dei rapporti con la Russia.

In tale occasione, su determinante impulso del nostro Paese, i Capi di Stato e di Governo dei Paesi alleati e della Russia hanno firmato la Dichiarazione *Relazioni NATO-Russia: una nuova qualità*, dalla quale è scaturita la creazione di una nuova ed originale formula di partenariato: il Consiglio NATO-Russia.

Non è azzardato dire che l'istituzione di tale organismo ha rappresentato una tappa fondamentale nel processo di trasformazione della NATO ed una svolta decisiva nello sviluppo dei rapporti con Mosca.

Prima di allora, infatti, tali rapporti erano stati regolati dall'*Atto fondatore sulle mutue relazioni, la cooperazione e la sicurezza*, stipulato nel 1997, successivamente all'adesione della Russia al Consiglio di Partenariato Euroatlantico avvenuta nel 1994, evento che aveva in un certo senso segnato la fine della *guerra fredda* ed il riavvicinamento di Mosca all'Occidente. Con la Dichiarazione di Pratica di Mare - come ebbe a sottolineare il Presidente del Consiglio Berlusconi - "l'Est europeo si ricongiungeva all'Ovest".

Il primo dialogo NATO-Russia aveva certamente spianato la via contribuendo a rafforzare la fiducia e ad avviare una

positiva collaborazione. Esso sembrava, tuttavia, risentire dell'assenza di una vera comunanza di obiettivi, nonché di quella consapevolezza della necessità di intraprendere un'azione globale e coordinata contro le nuove minacce comuni, che soltanto gli avvenimenti dell'11 settembre 2001 riusciranno a suscitare.

Nonostante il comune impegno nei Balcani e l'elaborazione di un concreto programma di cooperazione nei settori della sicurezza e della difesa, il vecchio Consiglio Permanente Congiunto era sostanzialmente un'istanza a carattere consultivo, dove i Paesi membri della NATO procedevano ad un preliminare coordinamento di tutte le posizioni prima di incontrare i russi nella formula *19 più 1*.

Con il Vertice del 2002 era introdotta una novità sostanziale in questa logica, attraverso l'affermazione del principio che la collaborazione tra i Paesi alleati e la Russia dovesse svilupparsi su un piano di piena parità attorno ad uno stesso tavolo, allo scopo di facilitare la ricerca di un terreno d'intesa e di un approccio comune alle questioni di comune interesse.

Tra queste erano individuate la lotta contro il terrorismo, la gestione delle crisi, la non proliferazione, il controllo degli armamenti, la difesa missilistica di teatro, la ricerca e il salvataggio in mare, la cooperazione tra militari e la riforma della difesa, le emergenze civili e le nuove minacce e sfide all'area euro-atlantica.

Si può, quindi, affermare che il nuovo spirito che ha caratterizzato il Vertice di Pratica di Mare ha costituito il riflesso della presa di coscienza che i Paesi alleati e la Russia avessero le stesse priorità strategiche e dovessero, sostanzialmente, far fronte a minacce comuni.

In tale circostanza, inoltre, si è affermata la determinazione ad apportare un valore aggiunto allo sviluppo del dialogo politico e della collaborazione operativa tra due mondi che fino a pochi anni prima si ponevano di fronte in termini antagonisti.

È stato così deciso di creare ad Evere, presso il Quartier Generale della NATO, un foro di consultazione e di cooperazione permanente tra la NATO e la Russia, che, presieduto dal Segretario Generale dell'Alleanza, opera sulla base del consenso.

Tale organismo si riunisce almeno una volta al mese a livello di Ambasciatori e di Rappresentanti militari e due volte all'anno a livello di Ministri degli Esteri e della Difesa. Esso può avvalersi di un apposito Comitato incaricato di preparare le discussioni degli Ambasciatori e di sovrintendere e coordinare l'insieme delle attività condotte dagli esperti nell'ambito dell'ampio ventaglio di Comitati sussidiari scaturiti dal nuovo Consiglio.

Oggi, a distanza di quattro anni dal Vertice di Pratica di Mare, il quadro internazionale nel quale era maturata la Dichiarazione NATO-Russia ha certamente subito un'ulteriore evoluzione. L'ingresso dei nuovi Paesi membri nell'Alleanza, per lo più appartenenti al disciolto Patto di Varsavia, ha contribuito ad introdurre un approccio più cauto, quando non critico, nei confronti di Mosca nella gestione dell'agenda del Consiglio NATO-Russia.

La stessa Russia di Putin si pone oggi su certi problemi in modo diverso rispetto alla Russia, che usciva quattro anni fa dall'*era yeltsiniana*. Non è difficile rilevare tale diversa impostazione in alcune decisioni prese più di recente a Mosca nel campo della politica energetica, o nel modo in cui la Russia tende a rapportarsi ai Paesi del Caucaso e dell'Asia centrale appartenenti allo spazio ex-sovietico, nei confronti dei quali essa sembra voler recuperare una capacità autonoma di influenza, indipendentemente dalla loro appartenenza al Partenariato euroatlantico.

Ciò, tuttavia, non ha fatto venir meno nella percezione degli Alleati le ragioni strategiche di fondo che hanno ispirato il processo avviato a Pratica di Mare. La Russia resta un interlocutore indispensabile per garantire e riaffermare la sicurezza e la stabilità sul continente europeo, ma anche per permettere alla NATO di svolgere, con la necessaria efficacia, i suoi nuovi compiti legati alle operazioni di *peace-keeping* ed alle missioni di stabilizzazione.

Oltre ad essere una grande potenza demografica, la Russia riveste un ruolo strategico cruciale per l'Alleanza sul piano geopolitico, condividendo le proprie frontiere marittime e terrestri con ben sei Paesi membri della nuova NATO allargata e *colle-*

gando geograficamente l'Est europeo al Caucaso, all'Asia centrale, alla Cina ed alla Corea del Nord. Sul piano militare essa si colloca nel ristretto numero di Paesi detentori dell'arma nucleare e può vantare il più ampio apparato militare nella regione europea.

Anche se la Russia *post-sovietica* non costituisce più una minaccia per la NATO, le sue decisioni possono significativamente influenzare l'attività dell'Alleanza. Non bisogna dimenticare che la Russia è membro *permanente* del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Ha, quindi, un potere di *veto* sulla definizione dei mandati che interessano la maggior parte delle missioni della NATO, oltre a svolgere un ruolo significativo su questioni di lungo periodo afferenti alla sicurezza dei Paesi alleati, come la politica nucleare dell'Iran, i rapporti con la Corea del Nord, la stabilizzazione dei Balcani ed il processo di pace in Medio Oriente.

L'influenza di Mosca, inoltre, rimane molto forte in Asia centrale e nel nord dell'Afghanistan, dove il successo della missione ISAF si basa anche sulla collaborazione fornita da parte russa. La Russia è direttamente coinvolta nei cosiddetti *conflitti congelati* con i Paesi appartenenti all'ex-spazio sovietico e che oggi sono anch'essi *partner* dell'Alleanza. Essa gioca, infine, un ruolo di primo piano nei rapporti bilaterali con l'Ucraina e la Georgia, Paesi che hanno manifestato la loro volontà di voler aderire alla NATO.

Il partenariato con la Russia appare, pertanto, per la NATO di carattere strategico. D'altra parte, la collaborazione sperimentata in questi anni nel quadro del Consiglio NATO-Russia ha prodotto risultati assai tangibili.

Dal Vertice di Pratica di Mare in poi la Russia ha sostenuto tutte le missioni di stabilizzazione decise dalla NATO nella varie aree di crisi in cui è stata impegnata.

In particolare, essa ha offerto il proprio supporto alle operazioni condotte in Afghanistan, attraverso intese con la NATO e con i singoli Paesi alleati, volte a facilitare il sostegno logistico sul proprio territorio ed il transito delle forze destinate al teatro delle operazioni.

Sempre per quanto riguarda l'Afghanistan la cooperazione NATO-Russia ha prodotto risultati apprezzabili nella lotta al narcotraffico, con l'adozione di un progetto pilota per l'addestramento del personale dell'Afghanistan e dei Paesi limitrofi, destinato ad operare in tale delicato settore.

Nell'ambito della lotta al terrorismo, il Consiglio NATO-Russia ha approvato l'8 dicembre 2004 un ambizioso piano di lavoro, che prevede un ampio ventaglio di iniziative, tra le quali spicca la decisione russa di contribuire con proprie navi all'operazione *Active Endeavour*, l'operazione NATO di pattugliamento del Mediterraneo.

La stessa cooperazione tra militari ha conosciuto in questi anni una fase di rapida e significativa espansione, con un impressionante aumento di iniziative, miranti a sviluppare l'interoperabilità delle forze per facilitare la possibilità di iniziative congiunte per la gestione delle crisi. In tale contesto, sono state significativamente incrementate le esercitazioni comuni e l'attività di formazione e di addestramento in molteplici settori di attività, tra cui il soccorso e salvataggio in mare.

Innovativi progetti di cooperazione sono stati, poi, sviluppati nel campo della protezione civile, del controllo dello spazio aereo, della difesa antimissile di teatro e del rafforzamento della trasparenza in materia di gestione delle forze nucleari.

La Russia ha anche firmato un'importante accordo con la NATO sullo statuto delle forze NATO sul proprio territorio e delle forze russe sul territorio dei Paesi alleati, che faciliterà ulteriormente la ricerca di livelli sempre più avanzati di interoperabilità nel campo militare. Rilevante è apparso anche il dialogo con le autorità russe sul tema della riforma della difesa.

Un capitolo a parte merita lo sviluppo del dialogo politico, che ha ottenuto assai significativo impulso dall'istituzione del Consiglio NATO-Russia. Esso si è andato ampliando nel corso di questi anni facendo registrare un sensibile miglioramento nel tono e nella qualità degli scambi tra i Paesi alleati e la Russia, in particolare su temi rilevanti come i Balcani, l'Afghanistan e il Medio Oriente.

Si è deciso, inoltre, di estendere le consultazioni politiche

anche a questioni più controverse come la valutazione delle crisi in Ucraina e Georgia, da cui sono scaturite le cosiddette *rivoluzioni colorate*, nonché l'annoso tema della ratifica del Trattato CFE adattato sul controllo degli armamenti convenzionali.

Tale positivo bilancio non significa, ovviamente, che lo sviluppo del rapporto NATO-Russia dopo Pratica di Mare sia stato del tutto privo di incertezze e battute d'arresto. Ritardi e vischiosità si sono certamente registrati in alcune aree di cooperazione della Dichiarazione di Roma, in cui i progressi sono apparsi inferiori alle attese. Anche nel campo del dialogo politico non sono mancate di affiorare divergenze su alcuni temi più sensibili, che certamente non potranno essere appianate da un giorno all'altro.

È importante, comunque, che nel corso di questi anni si sia vieppiù affermata la consapevolezza - anche su impulso del Vertice di Pratica di Mare - che la NATO e la Russia hanno bisogno l'una dell'altra per affrontare le sfide alla sicurezza del ventunesimo secolo.

Tali sfide potranno essere rilevate soltanto se prevarrà la prospettiva del dialogo aperto e della fiducia reciproca, portando avanti con successo la cooperazione sui temi di comune interesse indicati, con lungimiranza, dal Vertice di Pratica di Mare.

Maurizio Moreno