

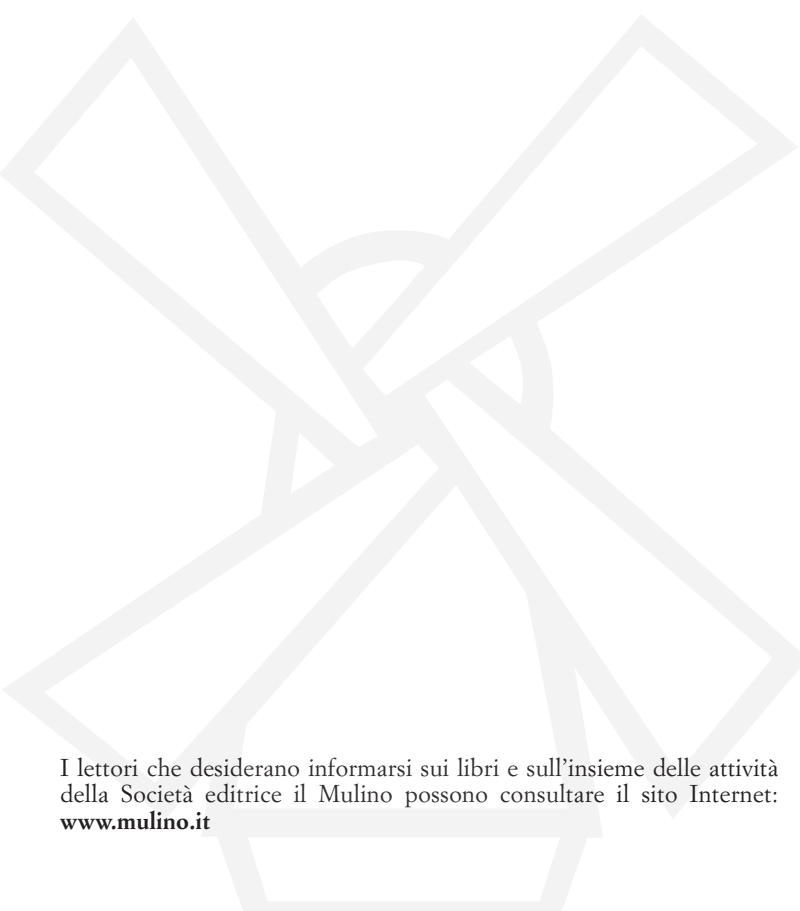
LA NATO VERSO IL 2030

Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche
dopo il nuovo Concetto Strategico

A CURA DI
GABRIELE NATALIZIA E LORENZO TERMINE

copyright © 2023 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

SOCIETÀ EDITRICE IL MULINO



I lettori che desiderano informarsi sui libri e sull'insieme delle attività della Società editrice il Mulino possono consultare il sito Internet:
www.mulino.it

ISBN 978-88-15-38639-7

Copyright © 2023 by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati. Nessuna parte di questa pubblicazione può essere fotocopiata, riprodotta, archiviata, memorizzata o trasmessa in qualsiasi forma o mezzo – elettronico, meccanico, reprografico, digitale – se non nei termini previsti dalla legge che tutela il Diritto d'Autore. Per altre informazioni si veda il sito **www.mulino.it/fotocopie**

Redazione e produzione: Edimill srl - www.edimill.it

INDICE

Prefazione, *di Pasquale Terracciano* p. 9

Introduzione, *di Gabriele Natalizia e Lorenzo Termine* 13

PARTE PRIMA

LE ALLEANZE. TRA TEORIA E PRASSI TRANSATLANTICA

I. La persistenza della NATO come alleanza egemonica, *di Marco Clementi* 25

II. Gli Stati Uniti e la NATO: l'eterno dibattito sulle *entangling alliances*, *di Jason W. Davidson* 39

PARTE SECONDA

PERCHÉ ALLEARSI? IL CONTRASTO ALLE MINACCE TRADIZIONALI ED EMERGENTI

III. Il Fianco est: ritorno al passato, *di Gabriele Natalizia e Mara Morini* 53

IV. Il Fianco sud: dottrina, applicazioni e sfide future, *di Pietro Baldelli* 67

V. La minaccia «Pacifica»: quali relazioni con la Cina?, *di Lorenzo Termine e Vincenzo Poti* 79

VI. Le sfide dell'attribuzione e dell'interdipendenza alle politiche di sicurezza nel cyberspazio, nello spazio e per il clima, *di Mattia Sguazzini* 91

PARTE TERZA

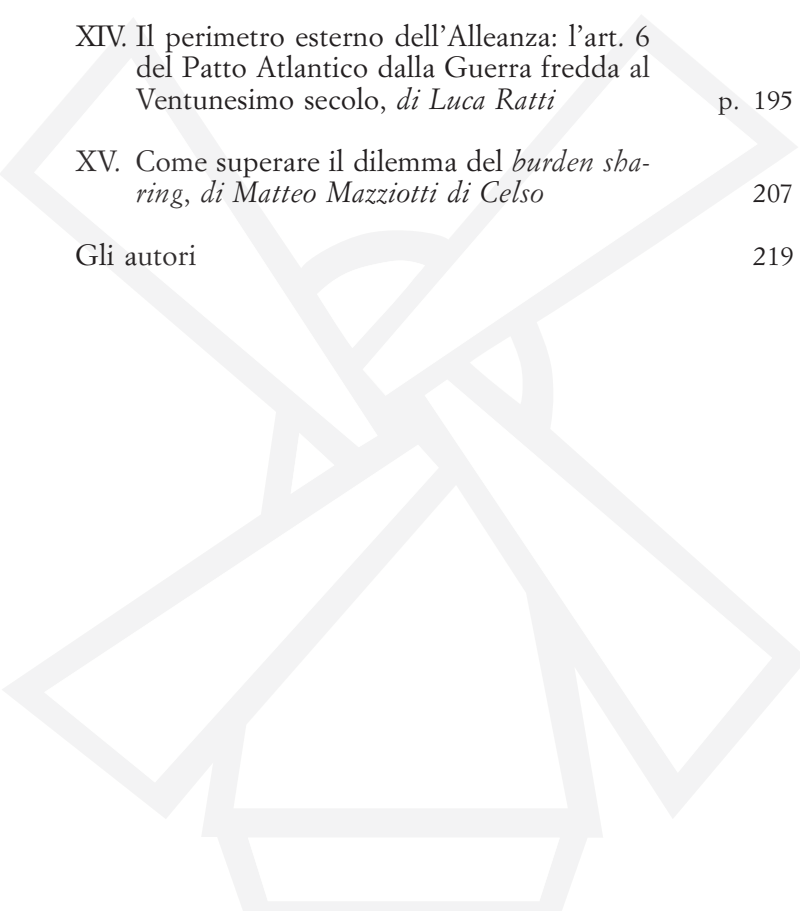
CON CHI ALLEARSI? L'EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI
NELLA NATO

- VII. L'atlantismo come necessità o scelta: il dibattito sugli allargamenti, *di Andrea Carteny e Paolo Pizzolo* p. 105
- VIII. La presenza militare americana in Europa e il suo significato dalla Guerra fredda al mondo post-bipolare, *di Leonardo Palma e Elena Tosti Di Stefano* 117
- IX. Quale autonomia strategica? Le ambizioni europee, la reazione americana e il futuro della partnership transatlantica, *di Andrea Locatelli e Lorenzo Cladi* 131
- X. L'Italia nella NATO post-Guerra fredda: missioni militari e interessi nazionali, *di Alessandro Marrone* 143

PARTE QUARTA

COSA FARE CON GLI ALLEATI? MODALITÀ E RAGGIO
D'AZIONE DELLA NATO

- XI. La deterrenza e la difesa collettiva dell'Alleanza Atlantica: ritorno alle origini in un contesto inedito, *di Karolina Muti* 155
- XII. L'evoluzione della dottrina della NATO tra *crisis management* e difesa territoriale, *di Fabrizio Coticchia* 169
- XIII. *Cooperative security*: da approccio regionale a strumento per la competizione tra potenze?, *di Alice Dell'Era* 183



XIV. Il perimetro esterno dell'Alleanza: l'art. 6 del Patto Atlantico dalla Guerra fredda al Ventunesimo secolo, <i>di Luca Ratti</i>	p. 195
XV. Come superare il dilemma del <i>burden sharing</i> , <i>di Matteo Mazziotti di Celso</i>	207
Gli autori	219

copyright © 2023 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

INTRODUZIONE

«Investire nella NATO è il miglior modo per garantire il legame duraturo tra gli alleati europei e nordamericani, contribuendo contestualmente alla pace e alla stabilità globali. [...] Condivideremo equamente responsabilità e rischi per la nostra difesa e sicurezza. [...] La NATO è indispensabile per la sicurezza euroatlantica» [NATO 2022]. Le conclusioni del Concetto Strategico 2022 forniscono una risposta sintetica – e quanto mai efficace – a tre domande ricorrenti sia per quanti studiano le alleanze sotto un profilo teorico e/o empirico, sia per i decisori politici del passato e del presente: *perché allearsi?* quindi, *con chi allearsi?* e, infine, *cosa fare con gli alleati?*

L'assenza di una risposta soddisfacente o il sorgere di dubbi rispetto a tali quesiti non di rado ha determinato lo scioglimento di alleanze¹ oppure impedito a rapporti di partnership – anche intensi – di trasformarsi in alleanze². A essi non si è potuta sottrarre la NATO né al momento della sua costituzione, né quando si è trovata ad attraversare i numerosi passaggi cruciali che hanno segnato gli ultimi trent'anni, come la fine della Guerra fredda, le guerre nei Balcani, gli attacchi dell'11 settembre 2001 e il riemergere di potenze revisioniste. Sebbene tali snodi della storia siano stati superati dagli alleati, che hanno sempre ribadito la comune volontà a restare uniti, il dibattito che li ha accompagnati si è rivelato anche molto acceso, al punto da mettere alla prova le relazioni transatlantiche.

Questo capitolo è di Gabriele Natalizia e Lorenzo Termine

¹ Si pensi al Patto di Varsavia nel 1990-1991.

² Un caso esemplare di questa situazione è fornito oggi giorno da Federazione Russa e Repubblica Popolare Cinese [Morini 2020].

A dispetto di una percezione comune ai giorni nostri, infatti, la firma stessa del Trattato del Nord Atlantico non rappresentò una scelta politicamente «scontata» tanto per gli Stati Uniti quanto per i Paesi europei [Paterson 1989]. Alla fine degli anni Quaranta, l'amministrazione Truman si trovò di fronte a un duplice problema causato dalla torsione revisionista dell'Unione Sovietica. Da un lato quello di giustificare il mantenimento della presenza militare americana in Europa a un'opinione pubblica ancora in larga parte ostile agli impegni esteri permanenti [Davidson 2006]. Dall'altro quello di celare lo stallo del progetto delle Nazioni Unite rispetto al mantenimento della pace e di sopperirvi senza tradire un certo grado di incoerenza con l'ordine internazionale definito a Dumbarton Oaks e a San Francisco [Colombo 2001]. A Washington, pertanto, si escogitò la soluzione di descrivere la NATO come un'alleanza diversa da tutte quelle del passato e rappresentarne l'istituzione come pienamente coerente con la Carta dell'ONU. L'obiettivo che l'Alleanza Atlantica si poneva, infatti, non sarebbe stato quello di difendere lo status quo in sé, ma di contrastarne il mutamento attraverso l'uso della forza. Tale approccio configurava un'alleanza rivolta non contro la minaccia posta da uno Stato in particolare, ma contro l'aggressione quale strumento di politica estera [US Senate 1949, 337].

Anche se per ragioni diverse da quelle americane, la scelta dell'Alleanza Atlantica non fu priva di criticità nemmeno per i Paesi fondatori europei. Un primo ostacolo in cui essi incapparono era legato all'autorappresentazione di alcune potenze. Sebbene tutte le cancellerie del continente fossero consapevoli di come per ben due volte esso fosse stato tratto in salvo dal tentativo egemonico tedesco solo grazie all'ingresso in guerra degli Stati Uniti, l'adesione a un'alleanza permanente di natura asimmetrica [Clementi 2011] non rappresentava un passo facile da compiere poiché implicava la tacita ammissione di un loro sostanziale declassamento nella gerarchia internazionale. Tale scelta pesava politicamente soprattutto su potenze come il Regno Unito e la Francia, che ancora all'inizio del XX

secolo dominavano le dinamiche politiche mondiali³. Una seconda criticità riguardava gli obiettivi dell'Alleanza. Se per gli americani essi andavano ricercati nella difesa «dell'equilibrio dei principi» e nel contenimento dell'URSS [Kissinger 1994], questi risultavano più eterogenei per gli europei, che vi includevano anche il contrasto al possibile riapparire dello spettro del militarismo tedesco⁴ [Trapassi 2022]. L'ultimo motivo di tensione tra gli alleati, infine, chiamava in causa il perimetro d'azione dell'Alleanza, che le potenze europee ancora in possesso di imperi coloniali avrebbero voluto di portata globale, mentre gli Stati Uniti furono irremovibili nel circoscrivere ai territori dell'Atlantico del Nord⁵ [Colombo 2001].

Se la presenza di un nemico dai tratti titanici come l'Unione Sovietica nel 1949 aveva costituito un incentivo decisivo per il superamento dei motivi di tensione nelle relazioni transatlantiche, la sua scomparsa rese sotto certi versi più difficile la conferma degli impegni assunti in passato di fronte al radicale mutamento intervenuto sul piano politico e strategico tra il 1989 e il 1991. Come suggerito dalla letteratura scientifica sul tema, d'altronde, le alleanze tendono a sciogliersi quando la minaccia contro cui si formano cessa di gravare sui suoi membri [Walt 1987; Cesa 2007].

Rispetto a questa «regolarità» della vita politica internazionale e nonostante le diverse prospettive che emersero in quegli anni sul tema, l'Alleanza Atlantica ha costituito una rilevante eccezione⁶ [Ratti 2006]. Se il primo ministro

³ Il rifiuto di questa nuova condizione costituì la premessa sia per l'esperimento dell'Unione Occidentale nel 1948, che per la decisione di Parigi di uscire dal Comando militare integrato della NATO nel 1966, nel quale fece ritorno solo nel 2009.

⁴ Tale prospettiva è immortalata dall'iconica descrizione fatta da Lord Ismay, primo segretario generale della NATO, per cui essa nasceva per «tenere dentro gli americani, fuori i russi e sotto i tedeschi».

⁵ Tale volontà di restringere il perimetro d'azione dell'Alleanza, attraverso una delimitazione regionale molto chiara, appare evidente nella lettera dell'art. 6 del Trattato del Nord Atlantico.

⁶ Si ricordi, a scanso di equivoci, che nel Trattato di Washington si fa riferimento solo al caso generico di un «attacco armato» e mai direttamente all'Unione Sovietica.

britannico Margaret Thatcher aveva profilato la possibilità di preservare la NATO entro i confini del 1989 e mantenere surrettiziamente in vita il Patto di Varsavia come foglia di fico utile a evitare che Mosca si sentisse umiliata, il ministro degli Esteri della Repubblica Federale Tedesca Hans-Dietrich Genscher propose di unire NATO e Patto di Varsavia all'interno di un nuovo progetto di sicurezza collettiva. L'idea di un'architettura di sicurezza paneuropea trovava anche l'appoggio di Michail Gorbachev, che confidava in una sorta di scambio tra l'apporto di Mosca alla fine della Guerra fredda e l'ottenimento al suo interno di una sorta di condizione di *primus inter pares* insieme a Washington⁷. Numerosi ex dissidenti dell'Europa centro-orientale e i movimenti pacifisti, dal canto loro, reclamavano la demilitarizzazione del continente come unico viatico per la pace [Sushentsov e Wohlforth 2020; Sarotte 2021]. Fu solo l'affacciarsi all'orizzonte di nuove fonti di preoccupazione – come l'imprevedibilità degli esiti del processo di riunificazione tedesca, il tentato golpe in URSS e l'inizio delle violenze in Jugoslavia – unita alla volontà dell'amministrazione Bush sr. di non dissipare il primato americano in Europa e alla sua indisponibilità a mantenersi l'impegno militare inalterato all'interno di un nuovo sistema di sicurezza [Bush e Scowcroft 1999] che fu possibile trovare una modalità di adattamento condivisa a un contesto in evoluzione, così come espressa nel primo Concetto Strategico pubblicato dopo la fine della Guerra fredda [NATO 1991].

Il completamento del cammino verso la democrazia e il libero mercato di alcuni Paesi ex comunisti, il perdurare dei conflitti nei Balcani, le pulizie etniche che li contraddistinsero e le prime formulazioni del cosiddetto «interventismo umanitario» [Scuccimarra 2016] rilanciarono ben presto

⁷ Si trattava di una proposta ricorrente della diplomazia sovietica sin da quando Andrej Gromyko era stato nominato ministro degli Affari Esteri e che aveva trovato una prima traduzione concreta – sebbene poi sfuggita di mano a Mosca – nella Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa.

il dibattito intra-alleato su membership, minacce e raggio d'azione. Se gli Stati Uniti accantonarono la linea attendista sull'allargamento dell'Alleanza così come tenuta fino a metà anni Novanta [Natalizia e Valigi 2020], le potenze europee mostrarono i loro limiti nel mantenere la sicurezza sul continente senza il sostegno americano e accettarono il ripensamento in senso preventivo e unilaterale delle modalità di intervento della NATO. Da questo ulteriore dibattito scaturì il secondo Concetto Strategico degli anni Novanta, che enunciava espressamente la politica dell'*Open Door*, includeva le emergenze umanitarie tra le principali minacce alla sicurezza dei Paesi membri, sanciva la necessità di agire d'anticipo contro i pericoli imminenti e, infine, estendeva il perimetro d'azione dell'Alleanza rispetto al dettato degli art. 5 e 6 del Trattato di Washington [NATO 1999].

Membership, finalità e perimetro operativo, tuttavia, erano destinate di lì a poco a essere rimesse ancora in discussione dalla lunga scia di sangue che il fenomeno jihadista avrebbe lasciato dietro di sé a partire dall'11 settembre 2001. Se all'indomani degli attacchi contro le Twin Towers e il Pentagono la coesione tra gli alleati risultò massima, tanto da far scattare per la prima volta la clausola della mutua assistenza militare contenuta nell'art. 5 del Patto Atlantico⁸, le tensioni sulla presenza e le responsabilità della NATO in Afghanistan, sull'ipotesi di sostenere il *regime change* in Iraq e sui nuovi allargamenti a est avrebbero rilanciato un vivace dibattito tra gli Stati Uniti e gli alleati meno allineati – Francia e Germania in testa. La presenza di un nemico nuovo sotto molteplici punti di vista, capace di colpire successivamente anche in Europa, indusse comunque le parti a trovare un terreno di incontro nella disponibilità a stabilire forme originali di collaborazione esterna all'Alleanza per il contrasto al terrorismo, contribuire alla stabilizzazione di Paesi in via di fallimento, dotare la NATO di una capacità di risposta rapida in grado di essere dislocata ovunque necessario e, quindi, estendere ulteriormente il concetto di missione *out of area* [Colombo 2022]. Una nuova fase dei

⁸ Si fa riferimento all'operazione *Eagle Assist*.

rapporti transatlantici, pertanto, ha preso forma risultando immortalata nei tre *core tasks* della difesa collettiva, gestione delle crisi e sicurezza cooperativa così come definiti nel terzo Concetto Strategico del post-Guerra fredda [NATO 2010].

Nell'ultimo decennio la perdita relativa di potere degli Stati Uniti e dei loro alleati, la Brexit, il dibattito sull'autonomia strategica [Cladi e Locatelli 2020; Natalizia e Carteny 2022], così come la sfida contro l'ordine liberale delle potenze revisioniste [Lucarelli 2020; Parsi 2022; Dell'Era 2022], le minacce costanti che provengono dal Fianco sud e quelle emergenti dalle dimensioni cyber e spaziale [Allen, Hodges e Lindley-French 2021], hanno contribuito al materializzarsi dell'ennesimo stress test per la NATO e – più in generale – per le relazioni transatlantiche.

Lo shock provocato dall'aggressione russa all'Ucraina, tuttavia, ha parzialmente smorzato le crescenti frizioni che stavano prendendo forma tra gli alleati in vista della stesura del nuovo Concetto Strategico. Ha permesso loro, infatti, di fugare ogni dubbio sorto in merito alla necessità del perdurare della NATO, così come espresso sia da parte europea – soprattutto francese – che americana – in maniera particolarmente corrosiva negli anni dell'amministrazione Trump [Mazziotti di Celso e Termine 2022]. Li ha indotti, inoltre, ad aumentare – o a promettere di aumentare – le proprie spese militari coerentemente con il *Defence Investment Pledge* [NATO 2014; Coticchia 2022].

Tre posizioni distinte – e non così facilmente conciliabili – sul futuro della NATO restano comunque sullo sfondo. Quella dei Paesi dell'est, convinti che l'Alleanza debba continuare a occuparsi della stessa minaccia di sempre – la Russia – con gli stessi strumenti di sempre – deterrenza e difesa. Quella dei Paesi dell'Europa meridionale – Italia in testa – che le chiedono di interessarsi paritariamente alle minacce provenienti dal Fianco est e dal Fianco sud, sviluppando ancor di più gli strumenti legati alla gestione delle crisi. Quelli anglosassoni, invece, che ambiscono a trasformarla in un'alleanza sempre più globale, sia allargandone ulteriormente il raggio d'azione, che rilanciandone l'impegno nella sicurezza cooperativa. Gli eventi seguiti al 24 febbraio

2022 hanno inevitabilmente rafforzato la prima delle tre posizioni, che ha contribuito più delle altre a modellare il nuovo Concetto Strategico [NATO 2022]. Tale evoluzione, tuttavia, sembra assomigliare più alla classica polvere messa sotto il tappeto che a una vera e propria soluzione, come dimostrano i contenuti dell'ultima National Security Strategy [White House 2022] o della Global Britain [HM Government 2021] che non sono del tutto sovrapponibili a quelli del Concetto Strategico 2022, ma anche l'ambiguità delle posizioni di alcuni Paesi dell'Europa occidentale – quella francese su tutte – nei confronti di Mosca e Pechino. Nel medio termine, quindi, è verosimile che le diverse prospettive degli alleati tornino a fare capolino e la trasformazione in politiche della sintesi trovata al summit di Madrid rappresenti la grande sfida – anzitutto di carattere interno – cui l'Alleanza Atlantica dovrà far fronte da qui al 2030.

È, pertanto, su un terreno ancora inesplorato e in divenire come quello delle relazioni transatlantiche negli anni Venti che muove i suoi passi il presente volume. Il gruppo di ricerca che ne è autore ha ragionato dapprima sulla natura delle alleanze asimmetriche (o egemoniche), per poi provare a rispondere agli stessi interrogativi presentati nell'incipit dell'opera sia comparando i Concetti Strategici e i comunicati finali dei summit NATO che mettendoli in relazione alle politiche realizzate successivamente, così da far emergere le eventuali contraddizioni verificatesi all'interno dell'Alleanza a causa delle divergenze tra i Paesi membri.

La NATO verso il 2030. Continuità e discontinuità nelle relazioni transatlantiche dopo il nuovo Concetto Strategico costituisce il principale prodotto di un progetto di ricerca sulle relazioni transatlantiche coordinato dal Centro Studi Geopolitica.info, realizzato in collaborazione con CEMAS Sapienza, DISPI Università di Genova, UNINT – Università degli Studi Internazionali di Roma, UNITELMA Sapienza e finanziato dall'Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica (UAP) del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale – e, in particolare, all'Unità Analisi e Pro-

grammazione della Direzione Generale per la Diplomazia Pubblica e Culturale – così come a tutti i partner scientifici del progetto e a quanti vi hanno contribuito, vanno i più sentiti ringraziamenti dei curatori di questo volume.

Riferimenti bibliografici

Allen, J.R., Hodges, F.B. e Lindley-French, J. [2021], *Future War and the Defence of Europe*, New York, Oxford University Press.

Bush, G. e Scowcroft, B. [1999], *A World Transformed*, New York, Vintage.

Cesa, M. [2007], *Alleati ma rivali. Teoria delle alleanze e politica estera settecentesca*, Bologna, Il Mulino.

Cladi, L. e Locatelli, A. [2020], *Keep Calm and Carry On (Differently). NATO and CSDP After Brexit*, in «Global Policy», 11, n. 1, pp. 5-14.

Clementi, M. [2011], *Primi tra pari. Egemonia, guerra e ordine internazionale*, Bologna, Il Mulino.

Colombo, A. [2001], *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli.

Colombo, A. [2022], *I cambiamenti della NATO attraverso i Concetti Strategici del post-guerra fredda*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine e E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 17-26.

Coticchia, F. [2022], *La NATO e l'Italia*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine e E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 27-41.

Davidson, J.W. [2020], *America's Entangling Alliances. 1778 to the Present*, Washington, Georgetown University Press.

Dell'Era, A. [2022], *La NATO e il perno asiatico degli affari globali*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine e E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 57-62.

HM Government [2021], *Global Britain in a Competitive Age. The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, <https://bit.ly/3WT4xEJ>.

- Kissinger, H. [1994], *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster.
- Lucarelli, S. [2020], *Cala il sipario sull'ordine liberale? Crisi di un sistema che ha cambiato il mondo*, Milano, Vita e Pensiero.
- Mazziotti di Celso, M. e Termine, L. [2022], *L'America di Biden. Come cambia la politica estera statunitense dopo Trump*, Roma, Nuova Cultura.
- Morini, M. [2020], *La Russia di Putin*, Bologna, Il Mulino.
- Natalizia, G. e Carteny, A. [2022] (a cura di), *Come difendere l'ordine liberale. La Grand Strategy americana e il mutamento internazionale*, Milano, Vita e Pensiero.
- Natalizia, G. e Valigi, M. [2020], *From Reset to Restart. The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War*, in «The International Spectator», 55, n. 3, pp. 65-81.
- NATO [1991], *The Alliance's New Strategic Concept*, <https://bit.ly/2DuDwlb>.
- NATO [1999], *The Alliance's Strategic Concept*, <https://bit.ly/2MMVGpB>.
- NATO [2010], *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, <https://bit.ly/3FBNh25>.
- NATO [2014], *Wales Summit Declaration*, <https://bit.ly/2QFyWVS>.
- NATO [2022], *NATO 2022 Strategic Concept*, <https://bit.ly/3fsa5GT>.
- Parsi, V.E. [2022], *Titanic. Naufragio o cambio di rotta per l'ordine liberale*, Bologna, Il Mulino.
- Paterson, T.G. [1989], *Meeting the Communist Threat: Truman to Reagan*, Oxford, Oxford University Press.
- Ratti, L. [2006], *Post-Cold War NATO and International Relations Theory. The Case for Neo-Classical Realism*, in «Journal of Transatlantic Studies», 4, n. 1, pp. 81-110.
- Sarotte, M.E. [2021], *Not One Inch. America, Russia, and the Making of the Post-Cold War Stalemate*, New Heaven, Yale University Press.
- Scuccimarra, L. [2016], *Proteggere l'umanità. Sovranità e diritti umani nell'epoca globale*, Bologna, Il Mulino.
- Sushentsov, A.A. e Wohlforth, W.C. [2020], *The Tragedy of US-Russian Relations: NATO Centrality and the Revisionists' Spiral*, in «International Politics», 57, pp. 427-450.
- Trapassi, L. [2022], *La fragile intesa. Berlino e le relazioni euro-atlantiche nei primi anni della Guerra fredda*, Roma, LUISS University Press.

US Senate [1949], *Hearings Before the Committee on Foreign Relations, Eighty-First Congress-First session*, Washington, US Government Printing Office.

Walt, S.M. [1987], *The Origins of the Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.

White House [2022], *National Security Strategy*, <https://bit.ly/3Y1RtxW>.

copyright © 2023 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

IL FIANCO EST: RITORNO AL PASSATO

1. *Introduzione*

«Ricordiamo come negli anni Novanta ci avete promesso che [la NATO] non si sarebbe spostata di un pollice a est» [Putin 2021]. Vladimir Putin ha citato spesso l'evento «madre» di tutti i fraintendimenti nei rapporti tra Mosca e il mondo occidentale, quel fatidico *not an inch to the East* pronunciato dall'allora segretario di Stato americano James Baker in un incontro con Mikhail Gorbachev del febbraio 1990 [NSA 1990a]. Questo passaggio è all'origine dell'accusa russa all'Alleanza Atlantica di non aver tenuto fede alla promessa del «non allargamento», che ne svelerebbe la natura irrimediabilmente ostile alla Russia qualunque sia il suo regime politico [Stent 2015]. Il presunto tradimento degli impegni è stato usato per legittimare le mosse compiute dal Cremlino in Georgia nel 2008, in Crimea nel 2014 e ancora in Ucraina nel 2022. Al netto della narrazione putiniana [Morini 2020], occorre interrogarsi sull'approccio tenuto nell'ultimo trentennio dalla NATO nei confronti del Fianco est e, necessariamente, del suo invitato di pietra – la Russia.

2. *Gli anni Novanta e Duemila: sgomberare il campo da equivoci*

L'accusa della *broken promise* si basa su un impianto fragile. E lo resta anche qualora non si volesse dare alcun credito al diniego di diplomatici e politici americani di aver assunto obblighi in materia di allargamento con la

Questo capitolo è di Gabriele Natalizia e Mara Morini

controparte sovietica¹. Quanti la sostengono non prestano la dovuta attenzione a due intuizioni degli studi di Relazioni internazionali che hanno trovato riscontro nelle scelte compiute da NATO, Stati Uniti e Unione Sovietica nel fatidico triennio 1989-1991.

La letteratura scientifica ci suggerisce che in un'alleanza egemonica anche il soggetto più forte è sottoposto a vincoli [Colombo 2001], sebbene siano meno stringenti rispetto a quelli cui soggiacciono gli altri contraenti [Cesa 2007]. Spiega, inoltre, che le unità del sistema internazionale accordano tendenzialmente la loro preferenza alla sicurezza rispetto all'accumulazione di potere che, non di rado, può comportare rischi maggiori ai benefici che potrebbe produrre [Waltz 1979].

La narrazione sulla «promessa tradita», pertanto, sembra non tenere nella giusta considerazione il fatto che nonostante nel 1990 fosse fuor di dubbio la leadership americana nell'Alleanza Atlantica, questa non dava comunque ad alcun rappresentante della Casa Bianca l'autorità di stringere con soggetti terzi accordi vincolanti per essa di tipo formale o informale. Tanto più promettere unilateralmente restrizioni o allargamenti della membership NATO, che secondo l'art. 10 del Trattato di Washington è oggetto di decisioni su cui vale la regola dell'unanimità [NATO 1949].

Pur volendo ammettere che lo spirito dei colloqui bilaterali USA-URSS fosse implicitamente andato nella direzione del «non allargamento»² [Shiffrinson 2016], inoltre, si noti che nel *Trattato sullo stato finale della Germania* non figura alcun limite alla futura espansione della NATO, né questa risulta in alcun modo menzionata [US Diplomatic Mission to Germany 1990]. A conferma di ciò, non sono mai state trovate evidenze del fatto che

¹ La stessa posizione di Baker fu espressa nella prima fase dei colloqui facendo riferimento alla sola Germania dell'Est, ma fu successivamente modificata senza destare le obiezioni della controparte [Küsters e Hoffman 1998].

² Non si dimentichi però che lo scioglimento del Patto di Varsavia e dell'URSS nel 1991 modificarono completamente le condizioni materiali che ne avevano costituito la cornice.

anche tra i consiglieri di Gorbachev più scettici a riguardo qualcuno abbia mai esplicitamente suggerito di siglare un accordo ufficiale sul «non allargamento» [Bianchi 2022]. A convincere il Cremlino al ritiro dell'Armata rossa dalla Germania orientale, piuttosto, fu la promessa del sostegno finanziario occidentale alla disastrosa economia sovietica [Küsters e Hoffman 1998; Sarotte 2021].

Il nuovo scenario internazionale che stava prendendo forma all'inizio degli anni Novanta, infine, indusse gli alleati a un profondo ripensamento della NATO. Questa non sarebbe più stata uno strumento esclusivo di contenimento, ma si sarebbe dovuta trasformare in una forza con compiti più «politici», quali la stabilizzazione e l'integrazione dell'intero continente europeo [NSA 1990b]. Già nella dichiarazione finale del summit di Londra del 1990, infatti, si leggeva «l'Unione Sovietica ha intrapreso il lungo viaggio verso una società libera. Gli europei [...] stanno scegliendo la pace. Di conseguenza, l'Alleanza deve adattarsi e si adatterà» [NATO 1990]. Non era nell'interesse dell'organizzazione, d'altronde, ingaggiare un gioco a somma zero con la potenza sconfitta, che avrebbe minato alla base qualsiasi tentativo di una sua reintegrazione e rischiato di azzerare i radicali miglioramenti per la sicurezza del Nord Atlantico che si erano verificati a partire dal 1989 [NATO 1991].

Negli anni Novanta l'Alleanza Atlantica si trovò comunque di fronte a un dilemma sul da farsi nel Fianco est. Dare immediata soddisfazione alle legittime aspirazioni di membership di Paesi – come Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria – che avevano dimostrato di procedere speditamente verso mete «liberali» quali l'economia di mercato e la democrazia? O mantenere ingaggiata in un rapporto costruttivo la Russia? Entrambe le scelte implicavano l'insoddisfazione dell'una o degli altri [Ratti 2006].

A dispetto di una seconda accusa mossa di sovente dal Cremlino contro la NATO, quella del tentativo di «accerchiamento» [Russian Government 2010], la risposta iniziale dell'Alleanza strizzò l'occhio alla seconda soluzione, peraltro caldeggiata da Washington. Nell'incontro dei ministri della Difesa a Travemünde nel 1993, infatti, la delegazione

americana propose di lanciare il programma *Partnership for Peace* (PfP) per l'Europa orientale e gli Stati post-sovietici³. L'incontro fu immediatamente seguito da una visita a Mosca del segretario di Stato Warren Christopher, che presentò a Boris Eltsin l'ipotesi dell'allargamento come un processo evolutivo di lungo termine [Stent 2015].

Fu solo con l'involuzione del quadro politico registrato in Russia dopo le presidenziali del 1996 che la PfP assunse ufficialmente un altro significato, quello di passaggio intermedio verso la membership [NSA 2018], senza precludere ufficialmente questa strada a nessuno. Si optò così per la firma dei protocolli di adesione di Varsavia, Praga e Budapest nel 1997⁴. Nella consapevolezza delle tensioni che tale scelta avrebbe potuto innescare con la Federazione Russa, contribuendo alla diffusione di sentimenti antioccidentali e all'ulteriore crescita di consenso per leader illiberali come Gennady Zjuganov e Vladimir Zhirinovskij [Morini 2020], la NATO varò una sorta di politica di contro-assicurazione. A ogni allargamento a est avrebbe fatto corrispondere un tentativo di intensificazione dei rapporti con Mosca, come confermato dalla firma dell'*Atto istitutivo delle relazioni NATO-Russia* in cui le parti affermavano «di non considerarsi avversarie» e stabilivano la costituzione di un primo Permanent Joint Council per la consultazione, la cooperazione e le decisioni congiunte [NATO 1997].

Seguendo il medesimo schema, se il *Concetto Strategico 1999* ufficializzava l'*open door policy*, al contempo definiva la partnership con la Russia «essenziale per raggiungere una stabilità duratura nell'area euro-atlantica», ribadiva l'interesse a realizzare con essa operazioni congiunte per la gestione delle crisi in Europa e affermava che queste ultime erano uno strumento utile ad «approfondire le relazioni sulla base di interessi comuni, reciprocità e trasparenza»⁵

³ Il programma fu varato nel 1994 e la Federazione Russa vi aderì nel mese di giugno.

⁴ L'ingresso dei tre Paesi fu perfezionato nel 1999.

⁵ La Russia già partecipava con un suo contingente alla forza militare internazionale a guida NATO *Stabilisation Force in Bosnia and*

[NATO 1999]. Il processo culminato con l'allargamento del 2004, avviatosi al summit di Praga del 2002 con la formalizzazione dell'invito a sette Paesi ex comunisti, fu parimenti preceduto da una nuova apertura dell'Alleanza Atlantica nei confronti della Russia. Nel 2002, infatti, si tenne a Roma un summit speciale al cui termine fu istituito il *NATO-Russia Council*. In questa cornice, si dava soddisfazione a una delle principali rivendicazioni avanzate da Mosca sin dagli anni immediatamente precedenti al collasso sovietico, quella di essere considerata come un «pari» dalle potenze vincitrici della Guerra fredda⁶ [Poe 2003]. Nella dichiarazione finale, evocativamente intitolata *NATO-Russia Relations. A New Quality*, si riportava che «gli Stati membri della NATO e la Russia lavoreranno come partner paritari nelle aree di comune interesse» [NATO 2002].

Tale riconoscimento, dalla prospettiva russa, avrebbe dovuto sottintendere l'ammissione da parte occidentale dell'esistenza di più centri di potere mondiali, ognuno dei quali titolare di responsabilità «speciali» sulla propria regione di appartenenza [Tsygankov 2016]. Il Cremlino ha così rappresentato la sicurezza globale come un prodotto esclusivo del multipolarismo che, al contrario, risulterebbe minata dall'unipolarismo e dalle politiche unilaterali che prendono forma al suo interno⁷. Da qui l'accusa dell'accerchiamento, che si sarebbe tradotto in politiche volte a sottrarre lo spazio post-sovietico al primato di Mosca attraverso il sostegno alle rivoluzioni colorate, al progetto dello scudo antimissile in Polonia e Repubblica Ceca e, infine, all'ipotesi di nuovi allargamenti della NATO [Sushentsov e Wohlforth 2020].

L'emergere dell'incompatibilità tra ordine egemonico e sfere di influenza portò progressivamente a maturazione una prima torsione in senso revisionista della Russia, sebbene

Herzegovina (SFOR) e proprio dal 1999, nonostante le gravi tensioni per l'operazione *Allied Force* contro la Jugoslavia, avrebbe preso parte anche alla *Kosovo Force* (KFOR).

⁶ Era già presente nel *new thinking* di Gorbachev.

⁷ Pensiero originariamente formulato nel *Russian-Chinese joint declaration on a multipolar world and the establishment of a new international order* del 1997.

ancora all'insegna della moderazione [Natalizia e Termine 2023]. La sua insoddisfazione verso lo status quo internazionale fu così pubblicamente espressa da Putin nell'ormai noto discorso alla Conferenza sulla sicurezza di Monaco del 2007 [Putin 2007]. L'anno successivo il summit NATO di Bucarest fu contraddistinto da un dibattito non privo di tensioni, con alcune tra le principali potenze dell'Europa occidentale – Germania, Francia e Italia in testa – che si opposero alla richiesta americana – sostenuta dai Paesi dell'Europa orientale – di garantire ufficialmente l'accesso al *Membership Action Plan* a Georgia e Ucraina. Nel comunicato finale fu inserito un molto più nebuloso passaggio in cui i membri della NATO concordavano «che questi paesi diventeranno membri della NATO» [NATO 2008]. L'estate successiva la Russia sfruttò le divisioni tra gli alleati per una guerra-lampo contro la Georgia⁸ e riconobbe l'indipendenza delle repubbliche separatiste di Abcasia e Ossezia del Sud [Lo 2015].

A seguito di questi eventi il *Concetto Strategico 2010*, pur ribadendo l'importanza della cooperazione con la Russia per la stabilità e la sicurezza dell'Europa, così come per il controllo degli armamenti e la lotta al terrorismo, faceva trapelare alcune perplessità da parte alleata rispetto allo stato delle relazioni con quest'ultima. Il documento, da un lato, ribadiva come la NATO non rappresentasse «una minaccia per la Russia», dall'altro sottolineava che una partnership strategica «vera» presupponeva la «reciprocità» della controparte nel rispetto di «obiettivi, principi e impegni dell'Atto istitutivo delle relazioni NATO-Russia e della Dichiarazione di Roma» [NATO 2010].

3. *Gli anni Dieci e Venti: verso una «nuova normalità»*

Né la linea «morbida» scelta dall'Alleanza Atlantica nel 2010, né il *fresh start* obamiano [Stent 2015] nutri-

⁸ Si noti però che fu resa possibile da alcune mosse avventate del presidente Mikhail Saakashvili.

rono l'effetto di rilanciare la cooperazione con la Russia nel medio periodo. Per il Cremlino, infatti, la guerra in Georgia aveva ormai cambiato la natura delle relazioni con la NATO «nel loro volume, qualità e tempi» [La Repubblica 2008]. Negli anni Dieci il rapporto con l'Occidente non ha più costituito una priorità strategica per Mosca, mentre lo è diventato il riconoscimento del primato sul cosiddetto «estero vicino»⁹. Questo ha implicato una sua auto-rappresentazione quale potenza garante dei diritti delle popolazioni etnicamente russe, russofone e ortodosse che vivono all'esterno dei suoi confini (o *Russkij Mir*) [Natalizia e Valigi 2020], così come di freno a ulteriori allargamenti a est della NATO e nuovi *regime change* contro i governi dei Paesi alleati [Morini 2020].

L'annessione della Crimea e il sostegno alla rivolta dei secessionisti in Donbass nel 2014, pertanto, sono stati il riflesso di una scelta revisionista precedentemente compiuta da Mosca, che ha indotto l'Alleanza Atlantica a ridefinire i suoi obiettivi sul Fianco est.

Nella dichiarazione finale del summit NATO in Galles, per quanto si accennasse anche alle minacce provenienti dal Medio Oriente e dal Nord Africa come auspicato dai Paesi dell'Europa meridionale, si poneva l'attenzione sul «comportamento destabilizzante» della Russia [NATO 2014]. Questo era descritto come un pericolo non solo per l'Ucraina, ma per la libertà, la pace e la sicurezza nell'intera Europa. Per contrastare le nuove sfide e – in particolare – quella russa e le sue implicazioni strategiche, in questa sede la NATO ha approvato il *Readiness Action Plan*, che ne rinforzava le capacità di risposta sia in termini di difesa e deterrenza che di gestione delle crisi [NATO 2022a]. La richiesta avanzata ufficiosamente in passato dagli Stati Uniti di una maggiore responsabilizzazione degli alleati in termini di *burden sharing*, inoltre, a causa alla rinnovata aggressività russa ha trovato

⁹ Si ricordi che questo obiettivo, sebbene subordinato alla reintegrazione della Russia con un ruolo di primo piano nel «nuovo ordine» del post-Guerra fredda, era ben presente anche all'élite occidentalizzatrice dei primi anni Novanta.

traduzione ufficiale – non senza destare qualche mal di pancia in molte cancellerie europee – nella promessa di aumentare il budget delle spese militari di ogni Paese membro al 2% del PIL in dieci anni. Nella dichiarazione, infine, è stato ribadito come l'Alleanza non cercava il confronto e non poneva minacce alla Russia e che, nonostante la sospensione di ogni forma di cooperazione civile e militare, continuava a credere nel valore strategico «di una partnership fondata sul rispetto del diritto internazionale» [NATO 2014].

Anche nel vertice di Varsavia, due anni dopo, gli alleati hanno sostanzialmente rilanciato l'importanza del *task* deterrenza e difesa, dopo che questo compito era stato equiparato a quelli della gestione delle crisi e della sicurezza cooperativa nel *Concetto Strategico 2010* [NATO 2010]. Di fronte al congelamento della situazione in Ucraina e alla postura aggressiva tenuta dalla Russia a ridosso dei territori dell'Alleanza¹⁰, infatti, l'Alleanza Atlantica ha scelto di dispiegare quattro battaglioni nell'ambito della missione *Enhanced Forward Presence* in Polonia e nei Paesi Baltici [NATO 2016]. La rassicurazione concreta fornita ai membri orientali dell'Alleanza, tuttavia, è stata bilanciata dalla sostanziale equiparazione tra Fianco est e sud strappata dai Paesi dell'Europa meridionale, Italia in testa [Coticchia 2022]. Sulla stessa lunghezza d'onda di Varsavia, gli alleati si sono attestati tre anni dopo al summit di Londra, quando se da un lato riportavano che «le azioni aggressive della Russia costituiscono una minaccia per la sicurezza euro-atlantica», dall'altro ribadivano di restare «aperti al dialogo e a una relazione costruttiva con la Russia, quando le sue azioni lo avrebbero reso possibile» [NATO 2019].

Il cambio di passo da parte della NATO si è verificato nel vertice di Bruxelles del 2021, terminato con il comunicato finale più duro nei confronti della Russia dalla fine

¹⁰ In questa fase Mosca ha aumentato la presenza navale nelle acque condivise con la NATO, rafforzato il distretto militare occidentale e compiuto numerose violazioni nello spazio aereo. Questi eventi hanno determinato una maggiore frequenza delle esercitazioni militari sia della NATO che della Russia [Clem 2018].

della Guerra fredda. Questo denunciava la scelta di Mosca di continuare «a violare i valori, i principi, la fiducia e gli impegni delineati nei documenti concordati che sono alla base delle relazioni NATO-Russia», ma lasciava comunque aperto uno spiraglio per la ripresa del dialogo. I passaggi della dichiarazione sulla Russia, probabilmente, andarono ben oltre la volontà di alcuni Paesi dell'Europa occidentale – Germania in testa – e, soprattutto, degli Stati Uniti. Questi ultimi, però, ottennero in cambio una maggiore enfasi da parte degli alleati sulla crescente minaccia cinese¹¹ [NATO 2021].

La nuova direzione assunta nei confronti di Mosca non ha potuto che subire un'accelerazione con l'aggressione russa all'Ucraina e la sua seconda torsione revisionista, stavolta di tipo «rivoluzionario» [Natalizia e Termine 2023]. Secondo il Cremlino, l'operazione militare speciale sarebbe stata resa necessaria per contrastare l'eventualità di un nuovo allargamento a est della NATO¹² e dal reiterato rifiuto di quest'ultima a lavorare da pari a pari con la Russia per il mantenimento della sicurezza in Europa [Putin 2022]. La NATO si è fatta trovare pronta e coesa – forse più del previsto – a questo appuntamento con la storia: i Paesi membri al suo interno hanno garantito un sostegno militare costante all'Ucraina e rilanciato fattivamente l'impegno preso in Galles in tema di spesa militare, mentre al suo esterno sono riusciti a concertare le sanzioni economico-finanziarie contro la Russia.

Il Concetto Strategico adottato al summit di Madrid del 2022 è anche il risultato dell'accelerazione competitiva impressa dalla svolta del 24 febbraio, che ha messo in discussione «le norme e i principi che avevano contribuito alla stabilità e alla prevedibilità dell'ordine in Europa»

¹¹ Il presidente Joe Biden all'indomani del vertice si incontrò proprio con Putin per un bilaterale a Ginevra.

¹² Questo sarebbe stato corroborato da una modifica della costituzione ucraina che sancisce la volontà di aderire all'Alleanza (2019) e dal conseguimento di Kiev dello status di *Enhanced Opportunities Partner* nella NATO (2020).

[NATO 2022]. La guerra ha comprensibilmente rafforzato la posizione dei Paesi dell'Europa centro-orientale, che spingevano per mantenere il baricentro dell'Alleanza sul Fianco est, e ha aperto una finestra d'opportunità per un nuovo allargamento a Finlandia – già perfezionato – e Svezia. Il documento, pur mostrando attenzione anche alla sfida posta dalla Repubblica Popolare Cinese – come auspicato dalle potenze anglosassoni [Termine 2022] – non ha potuto che presentare la Russia come «la minaccia più significativa e diretta alla sicurezza dell'Alleanza» che cerca di stabilire una sfera di influenza attraverso gli strumenti della «coercizione, sovversione, aggressione e annessione» [NATO 2022]. Con soddisfazione dei Paesi dell'Europa meridionale, tuttavia, i rischi derivanti dal revisionismo di Mosca non sono stati circoscritti solo al Fianco est, poiché «il suo potenziamento militare riguarda anche le regioni del mar Baltico, del mar Nero e del mar Mediterraneo». A differenza del passato, infine, il nuovo Concetto Strategico, dopo aver ribadito che la NATO «non pone alcuna minaccia alla Russia» afferma che non la considera più un partner e che «mantiene aperti i canali di comunicazione con Mosca solo per gestire e mitigare i rischi e prevenire l'escalation» [NATO 2022].

4. *Conclusioni*

La comparazione tra i due periodi presi in considerazione – gli anni Novanta-Duemila e gli anni Dieci-Venti – fa emergere come la modalità di interazione della NATO con la Russia sia fortemente dipesa dalle condizioni ambientali in cui essa si è trovata a operare. In presenza di un ordine internazionale stabile ha sempre ricercato una qualche forma di accomodamento con Mosca, dapprima nella speranza di vederla reintegrata al suo interno, poi nella più realistica ricerca di sicurezza e stabilità per il continente europeo. La graduale redistribuzione del potere a livello globale che si è verificata nell'ultimo quindicennio, viaggiando di pari passo con la manifestazione da parte del Cremlino di una

crescente insoddisfazione per lo status quo, invece, ha indotto l'Alleanza Atlantica a mutare il suo atteggiamento. È solo dopo l'aggressione all'Ucraina, tuttavia, che la NATO ha dichiarato tramontata ogni ipotesi di partnership con la Federazione Russa, profilando un ritorno a relazioni contraddistinte da un sostanziale gioco a somma zero così come avvenuto nei decenni più difficili della Guerra fredda.

Riferimenti bibliografici

- Bianchi, G. [2022], *Russia and NATO: Between Competition and Cooperation. From the End of the Cold War to the Pratica di Mare Agreement (1991-2002)*, in «Studi Politici», n. 1, pp. 11-28.
- Cesa, M. [2007], *Alleati ma rivali. Teoria delle alleanze e politica estera settecentesca*, Bologna, Il Mulino.
- Clem, R. [2018], *Military Exercises as Geopolitical Messaging in the NATO-Russia Dynamic. Reassurance, Deterrence, and (In)stability*, in «Texas National Security Review», n. 2-1, pp. 131-143.
- Colombo, M. [2001], *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Milano, Franco Angeli.
- Coticchia, F. [2022], *La NATO e l'Italia*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine e E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 27-41.
- Fasola, N. [2023], *Interessi e percezioni nell'era del cyber. NATO e Russia*, in M. Morini e G. Natalizia (a cura di), *La svolta della Russia. Allineamenti internazionali e politiche revisioniste nel XXI secolo*, Roma, Carocci, pp. 74-92.
- Küsters, A.J. e Hoffman, D. [1998], *Dokumente zur Deutschlandpolitik. Deutsche Einheit. Sonderedition aus den Akten des Bundeskanzleramtes 1989/90*, München, Oldenbourg.
- La Repubblica [2008], *Mosca, con la NATO cambieranno relazioni ma non sarà Guerra fredda*, in «La Repubblica», <https://bit.ly/3lgcYNC>.
- Lo, B. [2015], *Russia and the New World Disorder*, London, Royal Institute of International Affairs.
- Morini, M. [2020], *La Russia di Putin*, Bologna, Il Mulino.
- Natalizia, G. e Termine, L. [2023], *Building a More Robust Framework on Revisionism. A Reply to Lawson and Legrenzi*,

- in «Italian Political Science Review/Rivista Italiana di Scienza Politica», pp. 1-5.
- Natalizia, G. e Valigi, M. [2020], *From Reset to Restart. The US-Russia Cyclical Relationship in the Post-Cold War*, in «The International Spectator», 55, n. 3, pp. 65-81.
- NATO [1949], *The North Atlantic Treaty*, <https://bit.ly/2zfLYTg>.
- NATO [1990], *Declaration on a transformed North Atlantic Alliance*, <https://bit.ly/3NvZOpt>.
- NATO [1991], *The Alliance's New Strategic Concept*, <https://bit.ly/2DuDwlb>.
- NATO [1997], *Founding Act*, <https://bit.ly/3HNkfMv>.
- NATO [1999], *The Alliance's Strategic Concept*, <https://bit.ly/2MMVGpB>.
- NATO [2002], *NATO-Russia Relations. A New Quality*, <https://bit.ly/3kWIhMZ>.
- NATO [2008], *Bucharest Summit Declaration*, <https://bit.ly/2PrMnIr>.
- NATO [2010], *Active Engagement, Modern Defense. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, <https://bit.ly/3FBNh25>.
- NATO [2014], *Wales Summit Declaration*, <https://bit.ly/2QFyWVS>.
- NATO [2016], *Warsaw Summit Communiqué*, <https://bit.ly/3jycRfM>.
- NATO [2018], *Brussels Summit Declaration*, <https://bit.ly/2mb5ZUo>.
- NATO [2019], *London Declaration*, <https://bit.ly/3wXXobW>.
- NATO [2020], *Secretary General Launches NATO 2030 to Make Our Strong Alliance Even Stronger*, <https://bit.ly/3jzxXu0>.
- NATO [2021], *Brussels Summit Communiqué*, <https://bit.ly/3HtzhGI>.
- NATO [2022], *NATO 2022 Strategic Concept*, <https://bit.ly/3fsa5GT>.
- NSA - National Security Archive [1990a], *Record of Conversation Between M. Gorbachev and J. Baker in Moscow, February 9th*, <https://bit.ly/3HQQziN>.
- NSA - National Security Archive [1990b], *Memorandum of Conversation Between James Baker and Eduard Shevardnadze in Moscow, February 9th*, <https://bit.ly/3WWH4CN>.
- NSA - National Security Archive [2018], *NATO expansion. What Yeltsin heard*, <https://bit.ly/2DAE86i>.

- Poe, M.T. [2003], *The Russian Moment in World History*, Princeton, Princeton University Press.
- Putin, V. [2007], *Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy*, <http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>.
- Putin, V. [2021], *Annual News Conference*, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/67438>.
- Putin, V. [2022], *Declaration of War on Ukraine*, <https://bit.ly/3HB56xu>.
- Ratti, L. [2006], *Post-Cold War NATO and International Relations Theory. The Case for Neo-Classical Realism*, in «Journal of Transatlantic Studies», 4, n. 1, pp. 81-110.
- Russian Government [2010], *The Military Doctrine of the Russian Federation*, <https://bit.ly/3Y2VJxx>.
- Sarotte, M.E. [2021], *Not One Inch. America, Russia, and the Making of the Post-Cold War Stalemate*, New Heaven, Yale University Press.
- Shiffrinson, J.R.I. [2016], *Deal or no Deal? The End of the Cold War and the US Offer to Limit NATO Expansion*, in «International Security», 40, n. 4, pp. 7-44.
- Stent, A. [2015], *The Limits of Partnership. US-Russian Relations in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Sushentsov, A.A. e Wohlforth, W.C. [2020], *The Tragedy of US-Russian Relations. NATO Centrality and the Revisionists' Spiral*, in «International Politics», 57, pp. 427-450.
- Termine, L. [2022], *La Repubblica Popolare Cinese*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine e E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 123-135.
- Tsygankov, A.P. [2016], *Russia's Foreign Policy. Change and Continuity in National Identity*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- US Diplomatic Mission to Germany [1990], *Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany September 12*, <https://bit.ly/3wEe0p3>
- Waltz, K.N. [1979], *Theory of International Politics*, New York, Newbery Award Records.



copyright © 2023 by
Società editrice il Mulino,
Bologna

Finito di stampare nel mese di maggio 2023
presso LegoDigit s.r.l. – Lavis (TN)

NATO AFTER THE NEW STRATEGIC CONCEPT

Continuity and discontinuity of the U.S. approach to transatlantic relations toward 2030 (COMDOL+)

Progetto a cura di **Geopolitica.info** Con il sostegno di*

 Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

COMDOL+

In collaborazione con

 **SAPIENZA**
UNIVERSITÀ DI ROMA
Centro Ricerca "Cooperazione
con l'Eurasia, il Mediterraneo e
l'Africa Sub-sahariana" (CEMAS)

 **UnitelmaSapienza**
Università degli Studi di Roma

 **Università
di Genova**
DISPI

UNINT
Università
degli Studi Internazionali di Roma

Edited by *Matteo Mazziotti di Celso*

Il volume costituisce un prodotto di ricerca del progetto “Dopo il nuovo Concetto Strategico NATO: continuità e discontinuità dell’approccio americano alle relazioni transatlantiche verso il 2030 (COMDOL+)” del Centro Studi Geopolitica.info e CEMAS Sapienza, finanziato dall’Unità di Analisi, Programmazione, Statistica e Documentazione Storica del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, ai sensi dell’art. 23-bis del DPR 18/1967.

Le opinioni contenute nella presente pubblicazione sono espressione degli autori, e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale.

INDEX

Introduction.....2-3

Matteo Mazziotti di Celso (University of Genoa, Geopolitica.info)

1. Cooperative Security and NATO: an instrument to cope with great power competition?.....4-9

Alice Dell'Era (Florida International University)

2. The challenges of attribution and interdependence to security policies in cyberspace, space, and climate policy.....10-14

Mattia Sguazzini (University of Genoa)

3. The challenge of burden-sharing.....15-17

Matteo Mazziotti di Celso (University of Genoa, Geopolitica.info)

INTRODUCTION

Matteo Mazziotti di Celso *

Alliance theory predicts that, when threats disappear, allies lose their reason for cooperating, and the coalition will break apart. According to this theoretical underpinning, early in the post-Cold War period many scholars predicted NATO's demise [see, for example, Walt 1979, Waltz 1987]. Despite theoretical expectations, however, the collapse of the Soviet Union did not result in the end of NATO; instead, despite different perspectives among member states, the Alliance quickly adapted and emerged as one of the key actors of the post-Cold War security environment.

Initially, Allied members were divided over the future of the NATO. On the one hand, British Prime Minister Margaret Thatcher profiled the possibility of preserving NATO within the borders of 1989 and surreptitiously keeping the Warsaw Pact alive as a useful fig leaf to prevent Moscow from feeling humiliated. On the other hand, others, like the Foreign Minister of the Federal Republic of Germany, Hans-Dietrich Genscher, proposed to unite NATO and the Warsaw Pact within a new collective security project. The idea of a new pan-European security architecture was supported even by Michail Gorbachev, who aimed at presenting Russia as a sort of a *primus inter pares* partner in the new organization. Finally, several former East European dissidents, together with many pacifist movements, on their side, argued in favor of a total demilitarization of the continent as the sole solution to achieve a long-lasting peace [Sushentsov and Wohlforth 2020, Sarotte 2021]. The debate over the future of the Alliance, however, was quickly settled; the rise of new worrying threat – the failed coup d'état in URSS, the upsurge of violence in the Balkans, the worrying prospects of the Germany reunification process – together with President Bush's willingness to maintain the U.S. primacy in Europe and its firm opposition to the creation of a new security architecture [Bush and Scowcroft 1999] promoted a new adaption of the Alliance. This adaptation, certified in the Strategic Concept published in 1991 [NATO 1991], testified of the exceptional versatility and flexibility which were later recognized as one of the most exceptional characteristics of the Atlantic Alliance [Colombo 2022, Ratti 2006].

The New Strategic Concept published in 2022 ushers in a new phase for NATO, posing a renewed challenge to the Alliance and testing, once again, its adaptability. The document sets clear principles for the future of the Alliance, but the implementation of these principles is not clear from obstacles. Although the shock caused by Russia's aggression against Ukraine partially worked as a unifying factor and dampened frictions among allies, NATO is still plagued by a profound divergence of interests among member states as to the priority they accord to the different threats on their security. More specifically, three distinct positions on NATO's future exist. That of the Eastern countries, convinced that the Alliance should continue to deal with the same threat as always – Russia – with the same tools as always, deterrence and defense. That of the southern European countries – Italy in the lead – who ask it to take an equal interest in threats from the Eastern Flank and the Southern Flank, developing even more tools related to crisis management. Those of the Anglo-Saxons, on the other hand, who aspire to transform it into an increasingly global alliance, both by further expanding its reach and by revitalizing commitments in cooperative security issues. Overcoming internal divergences represent a key requirement for the survival of the Alliance.

Starting from these premises, this Geopolitical brief analyses three different dimensions in which the New Strategic Concept poses challenge to the Alliance and which are particularly relevant from Italy's viewpoint. Although NATO's new Strategic Concept has reaffirmed *Cooperative Security* as

* University of Genoa, Centro Studi Geopolitica.info.

a core task of the Atlantic Alliance, no universally shared vision exists among all allies. On one side, deepening relations with global partners, especially those in Asia, remains a priority for the Biden Administration [Wong 2022], an approach that seems to align with that of Berlin, London, and Paris. On the other hand, however, such relations retain less importance for members along the Eastern flank, which instead prioritize defense and deterrence in light of the war in Ukraine. NATO will have to reconcile these views.

The second challenge concerns the emergence of threats in new dimensions. The first is in the cyber sphere. In this dimension, there continues to be a lack of a clear definition of the attacks that could provoke the invocation of Article 5 as well as the possible retaliation that attackers may suffer. To this end, the main challenge concerns the coordination of – and, in some cases, the definition of – the overall strategic objectives of different countries. The second challenge concerns the space dimension. Here, although there seems to be an ongoing process of change driven by overall innovations that have taken place in the operational domain over the past decade, logic proper to this domain, such as being able to define a new *strategic environment*, still seems to be lacking. Finally, the third challenge concerns the environmental dimension. Tackling climate change has become a key requisite even for NATO. Here, the operational instruments introduced will have to constantly come to terms with the complex web of international relations, domestic perspectives, and the more unpredictable phenomena that may occur.

The third and last challenge analyzed in the paper concerns the oldest threat hinging on the Alliance, burden-sharing. Overcoming the tensions arising between the different countries over the costs of NATO represents an essential necessity for the Alliance. NATO is a voluntary international club. Countries will join the club and remain members so long as membership is expected to be worthwhile – i.e., when benefits exceed costs [Lunn 1983]. On this basis, NATO survives so long as it offers more protection or lower defence costs at an affordable cost of membership compared with non-membership. As president Donald Trump has showed, contemporary policymakers still consider the application of cost-sharing criteria a reliable indicator to measure a country's share of the burden. Measuring countries' defence budgets as a share of their GDP, however, tell us nothing about its citizens' willingness to fight for their own country or for the Alliance as a whole, nor does it tell us if it has been spent on national military purposes or on NATO's security. As long as the emphasis on financial aspects remains the principal criteria to measure a country's contribution to NATO, burden-sharing will pose a recurring threat to the Alliance.

The Geopolitical brief addresses each of these challenge in three sections. In the first, Alice Dell'Era addresses the issue of cooperative security; in the second section, Mattia Sguazzini addresses the most relevant issues emerging in cyberspace, space and climate policy; finally, in the last section, Matteo Mazziotti di Celso addresses the issue of burden-sharing.

References

- Bush, G., Scowcroft, B. [1999], *À la Maison Blanche: 4 ans pour changer le monde*, Paris, Odile Jacob.
- Colombo, A. [2022], *I cambiamenti della NATO attraverso i Concetti Strategici del post-Guerra fredda*, in G. Natalizia, A. Cartemy, L. Termine, E. Tosti di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO. Prospettive e interessi dell'Italia*, Roma, Nuova Cultura, pp. 17-26.
- Lunn, S. [1983], *Burden-sharing in NATO*, Londra, Routledge & Kegan Paul ltd.

NATO [1991], *The Alliance's New Strategic Concept*, <https://bit.ly/2DuDwlb>.

Ratti, L. [2006], *Post-cold war Nato and international relations theory: The case for neo-classical realism*, «Journal of Transatlantic Studies», 4, n. 1, pp. 81-110.

Sarotte, M.E. [2021], *Not one inch. America, Russia, and the making of the post-Cold War stalemate*, New Heaven, Yale University Press.

Sushentsov, A. A., Wohlforth, W. C. [2020], *The tragedy of US–Russian relations: NATO centrality and the revisionists' spiral*. In «International Politics», 57, pp. 427-450.

Waltz, K.N. [1979], *Theory of International Politics*, Reading (Massachusetts), Addison-Wesley.

Waltz, S. N. [1987], *The Origins of Alliance*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.

Wong, E. [2022], *Bond Between China and Russia Alarms U.S. and Europe Amid Ukraine Crisis*, in *New York Times*. <https://nyti.ms/3zDq6R0>.

COOPERATIVE SECURITY AND NATO: AN INSTRUMENT TO COPE WITH GREAT POWER COMPETITION?

Alice Dell'Era*

1. Introduction

NATO's new Strategic Concept (SC) reaffirms *Cooperative Security* as a core task of the Atlantic Alliance. This goal, first introduced in the 2010 version of the document, has permeated NATO's strategic objectives since the fall of the Berlin Wall. Since then, NATO has pursued cooperative security by employing diverse means and by relying on different interpretations of the concept. Indeed, its meaning has often varied depending on the context, as well as the priorities and perspectives of each ally.

Although the concept lacks an established definition, *Cooperative Security* is intended as a commitment to maintaining regional peace and stability through dialogue [Cottey 2017, 49]. Its core pillar is thus the network of partners with which NATO cooperates both politically and militarily [NATO 2013].

This chapter examines the evolution of the Alliance's *Cooperative Security* in relation to two factors. The first concerns NATO's geographical scope, namely the tension between its regional and global reach. The second pertains to the overall purpose of *Cooperative Security* and its evolution from a mechanism aimed at integrating new members, to an instrument to cope with the renewed international competition.

2. From the fall of the wall to the war on terror

During the Cold War, transatlantic security was pursued through the instruments of defense and deterrence. After the dissolution of the Soviet Union (URSS) and with the disappearance of the Soviet threat, defense and deterrence lost their original primacy. As a result, NATO reoriented its strategic priorities to align them with a parallel reinterpretation of the concept of security, which had acquired a much broader connotation. Indeed, the new SC issued in 1991 underscored the complexity and multidimensional character of the new security risks the Alliance would face, and outlined a wide-ranging approach [NATO 1991]. Although the term *Cooperative Security* was not directly adopted, the principles underlying it are clearly identifiable within the SC.

Notably, the document highlighted dialogue and cooperation with the former Soviet states as key tools to maintain regional peace and stability, as well as manage and prevent regional crises and conflicts [NATO 1990; NATO 1991]. The *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), which was introduced in 1991 and later turned into the *Euro-Atlantic Partnership Council* (EAPC), was among the main mechanisms launched during this initial phase. The NACC/EAPC was a forum for dialogue aimed at promoting cooperation between NATO members and the former Warsaw pact states. It represented the political framework to launch the *Partnership for Peace* (PfP), a program aimed at building trust among countries in the region, which alongside the 1999 *Membership Action Plan* (MAP) laid the groundwork for NATO's Open-Door policy. In 1994, NATO also launched the *Mediterranean Dialogue* (MD), a partnership program involving the Alliance and North African states. Beyond these initiatives, bilateral mechanisms, for example with Russia and Ukraine, were established.

* Florida International University

During this phase, two interrelated trends emerged. First, *Cooperative Security* retained a Eurocentric focus. For instance, the 1991 Rome Declaration advocated for a new security architecture centered on «regional frameworks of cooperation» [NATO 1991]. Second, *Cooperative Security* overlapped with the process of NATO's enlargement. Apart from the MD, all the mechanisms mentioned above aimed to prepare interested states for an otherwise premature membership. This was especially true for the PfP which, according to Cottey, blurred «the boundary between members and non-members» in an attempt to integrate former Soviet states while, simultaneously, «softening the potential dividing line between an enlarged NATO and those states remaining outside of Alliance» [Cottey 2017, 53].

It is worth noting that, during this period, *Cooperative Security* developed out of the post-Cold War liberal euphoria [Flockhart 2014]. The concept reflected the same optimism found in Francis Fukuyama's influential essay on *The End of History* and aimed to encourage membership in an organization that, according to some, was becoming a security community [Adler 2008]. This interpretation of the concept was clearly reflected in the US approach, which pushed for NATO's enlargement [Cottey 2017, 63].

After 9/11, *Cooperative Security* diverged from the enlargement process and centered on the war on terror. For example, the Alliance and EAPC partners reaffirmed their partnership as a tool for practical cooperation to combat terrorism [NATO 2002]. Instability in the Middle East and NATO's involvement in Afghanistan and Iraq increased the importance of the Southern flank and the MD. Pursuant to these developments, NATO launched the *Istanbul Cooperation Initiative* (ICI), a mechanism to promote cooperation with the Gulf countries. Similarly, the Caucasus and Central Asia acquired strategic importance [NATO 2004]. Moreover, NATO further bolstered cooperation with its global partners, whose significance grew in light of their contributions to the NATO-led *International Security Assistance Force* (ISAF).

If during the 90s, the Alliance had prioritized cooperation at the political over the military level, the 2000s were characterized by the opposite trend [Flockhart, 2014]. Force interoperability, especially in Afghanistan, became the central aim of cooperative security. Accordingly, the Istanbul Summit Communiqué suggested a greater role for troop-contributing partners in the decision-shaping process of NATO missions [NATO 2004]. This same recommendation was reiterated in a 2010 report by the Group of Experts on NATO's new Strategic Concept [NATO 2010b].

Finally, given the involvement in Afghanistan and Iraq, *Cooperative Security* was no longer geographically bound to the European region and intersected new debates over a *Global NATO*. This trend was mostly favored by the U.S. and other English-speaking allies, whereas Italy understood this process in relation to the stability of the Southern flank and the Middle East. In contrast, the Alliance's most recent members interpreted *Cooperative Security* as a function of stability in the Eastern flank, thus subordinating it to defense and deterrence against the re-emerging Russian threat.

3. Cooperative Security and the return of great power competition

The 2010 SC formalized the role of *Cooperative Security* within NATO's approach. Given the security interdependence between the Euro-Atlantic region and beyond, the document incorporated it as a core task of the Alliance [NATO 2010a]. In continuity with the past, global partnerships, arms control, non-proliferation and disarmament, and Open-Door policy were the three main areas to pursue cooperative security.

The document paid special attention to NATO's partnerships, which now required «flexible formats (...) across and beyond existing frameworks» [NATO 2010a]. Given the importance of extra-regional partners, relations with these global actors needed to be reframed beyond their contributions to ISAF. Therefore, new guidelines for *Cooperative Security* were issued. This new document clarified the

strategic objectives and priorities of the partnerships and broadened the instruments and mechanisms to engage partners. For example, it introduced the *Individual Partnership and Cooperation Programme* (IPCP), NAC+n summits and ministerial meetings [NATO 2011].

The new guidelines prompted more mature relations with important US allies and partners in Asia. For example, NATO established an IPCP with Wellington and Seoul in 2012, one with Canberra in 2013, and one with Tokyo in 2014. Moreover, the Alliance engaged these four partners through the NAC+4 mechanism. Since the war in Ukraine, NATO, worried about warming relations between Beijing and Moscow, has further stepped up cooperation with these actors [Bartlett-Imagawa 2022].

The *Cooperative Security* task was reaffirmed in the 2022 SC. First, the document reiterated the option for regional partners to join NATO and confirmed support for their independence, sovereignty, and territorial integrity, while criticizing third-party interferences - a clear reference to Moscow's behavior. Partnerships were also openly linked to the protection of global commons and the liberal international order, a purpose that had already been affirmed at the 2021 Brussel Summit [NATO 2021a]. Mentioning the Indo-Pacific, the SC further clarified the systemic challenges posed by Beijing, which, according to the document, aspires to «subvert the rules-based international order» [NATO 2022]

Over the past decade, *Cooperative Security* has obviously been influenced by renewed competition at the international level. If between the 1990s and the early 2010s, NATO pursued cooperation with Russia, and to a lesser extent with China, such cooperation progressively diminished as tensions with these systemic rivals grew. As a result, *Cooperative Security* has gradually turned into one of the instruments to defend the US-led order in the face of renewed great power competition. This reshaping of *Cooperative Security* has occurred parallel to Washington's rethinking of its strategic interests [Dell'Era & Mazziotti di Celso 2022].

Nevertheless, no universally shared vision exists among all allies. Deepening relations with global partners, especially those in Asia, remains a priority for the Biden Administration [Wong 2022]. This approach seems to align with that of Berlin, London, and Paris. In contrast, such relations retain less importance for members along the Eastern flank, which instead prioritize defense and deterrence in light of the war in Ukraine.

For Italy, *Cooperative Security* and partnerships fulfill a significant role [Coticchia 2022]. However, Rome interprets cooperative security mostly in relation to the Wider Mediterranean, which remains a critical strategic theater from an Italian perspective [Coticchia 2022; Marrone, 2022]. Engaging MENA partners through the MD, the ICI, and bilateral partnerships is thus an objective that Italy does not want to neglect, especially given the growing Chinese and Russian influence in this area [Savini 2022].

This does not necessarily preclude Italy's cooperation with other global partners. Japan is a clear example. Since 2021, JASDF pilots have been training in Italy [Kington 2021]. Last year in June, the Italian frigate Margottini, part of the Standing NATO Maritime Group Two, trained alongside the JS Kashima and Shimakaze in the Mediterranean [Bahtić 2022]. More recently, Rome and Tokyo launched with London the Global Combat Air Program, a joint agreement that merges the British program Tempest with the Japanese F-X [Beale 2022].

4. Conclusion

NATO's approach to *Cooperative Security* has evolved over the past thirty years. Cooperative security was originally advocated at a regional scale, to prepare the ground for the Alliance's future enlargement, and gradually acquired a global and functional scope. If cooperative mechanisms did

not originate to cope with explicit rivals, the re-emergence of great power competition has redirected such initiatives toward this aim. Indeed, NATO's partnerships constitute today one of the tools to manage the risks posed by revisionist states. Although the war in Ukraine has somewhat subordinated *Cooperative Security* to the task of defense and deterrence [Natalizia 2022], the former has simultaneously turned into an instrument complementing the latter.

So far, *Cooperative Security* has only produced modest results, as it seems to lack a shared strategic vision that could translate into effective policies [Locatelli & Fiammenghi 2022]. This may be linked to NATO's tendency to develop partnerships around partners' requests, rather than its priorities [Webber 2016]. To this end, the Alliance is attempting to create a more coherent framework for its partnerships [Cliff 2021]. The NATO 2030 Report indeed encouraged the Alliance to shift from «the current demand-driven approach (...) to an interest-driven» one [NATO 2021b]. This shift is critical in order to turn *Cooperative Security* into an effective instrument capable of coherently contributing to transatlantic security in an increasingly competitive and uncertain international environment.

Key Takeaways

- In the early years of the post-Cold War period, Cooperative security was originally advocated at a regional scale, to prepare the ground for the Alliance's future enlargement;
- With NATO's involvement in Afghanistan and Iraq, Cooperative security was no longer geographically bound to the European region and intersected new debates over a Global NATO;
- After Cooperative security was codified in the 2010 Strategic Concept, it has progressively transformed into one of the tools to cope with the re-emergence of great power competition.

References

- Adler, E. [2008], *The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation*, in «European Journal of International Relations», 14 (2): 195-230.
- Bahtić, F. [2022], *Italian and Turkish frigates train with Japan in the Mediterranean*, in *Naval Today*. <https://bit.ly/3h5Kvbc>.
- Bartlett-Imagawa, R. [2022], *NATO, Asia-Pacific partners agree to bolster cooperation*, in *Nikkei Asia*. <https://s.nikkei.com/3sWvsTO>.
- Beale, J. [2022], *UK, Italy and Japan team up for new fighter jet*, in *BBC News*. <https://bbc.in/3YinimX>.
- Cliff, C. [2021], *Remarks at the Japan Program VUB lecture on 'Japan and NATO: Engaging for Global Security'*, in *Japan Program VUB Youtube Channel*. <https://bit.ly/3AOCr39>.
- Coticchia, F. [2022], *La NATO e l'Italia*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine & E. Tosti di Stefano (eds.), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO: Prospettive e Interessi dell'Italia*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, pp. 27-42.
- Cottey, A. [2017], *Nato's partnerships*, in A. Cottey (ed.), *The European neutrals and NATO: non-alignment, partnership, membership?*, London, Palgrave Macmillan, pp. 45-72.

- Dell'Era, A. & Mazziotti di Celso, M. [2022], *Identità del nemico e raggio d'azione*, in G. Natalizia & A. Carteny (eds.), *Come difendere l'ordine liberale: La grand strategy americana e il mutamento internazionale*, Milano, Vita e Pensiero, pp.73-82.
- Flockhart, T. [2014], *Introduction: Changing partnerships in a changing world*, in T. Flockhart (ed.), *Cooperative security: NATO's partnership policy in a changing world*, DIIS Report 2014:01, Copenhagen, DIIS, pp. 17-34.
- Kington, T. [2021], *Japanese fighter pilots to start training in Italy*, in *DefenseNews*.
<https://bit.ly/3h5rzJs>
- Locatelli, A. & Fiammenghi, D. [2022], *La Nato e i suoi partner*, in G. Natalizia, A. Carteny, L. Termine & E. Tosti di Stefano (eds.), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO: Prospettive e Interessi dell'Italia*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, pp. 95-105.
- Marrone, A. [2022], *Continuity and novelties in Italy's outlook on NATO's Strategic Concept*, in *Real Istituto Elcano*. <https://bit.ly/3DV31M7>
- Natalizia, G. [2022], *Come la guerra in Ucraina ha cambiato la NATO*, in *Geopolitica.info*.
<https://bit.ly/3FBT5IV>
- NATO. [1990], *Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance*. <https://bit.ly/3NvZOpt>
- NATO. [1991a], *Declaration on Peace and Cooperation*. <https://bit.ly/2DuDwlb>
- NATO. [1991b], *The Alliance's New Strategic Concept (1991)*. <https://bit.ly/2DuDwlb>
- NATO. [2002], *Partnership Action Plan against Terrorism*. <https://bit.ly/3sRPtuD>
- NATO. [2004], *Istanbul Summit Communiqué*. <https://bit.ly/3Xd70KI>
- NATO. [2010a], *Active Engagement, Modern Defense: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. <https://bit.ly/3FBNh25>
- NATO. [2010b], *NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement*. <https://bit.ly/3NCfgkc>
- NATO. [2011]. *Active Engagement in Cooperative Security: A more efficient and flexible Partnership Policy*. <https://bit.ly/3FHqdPy>
- NATO. [2013], *Partnerships: a cooperative approach to security*. <https://bit.ly/3FHK2ek>
- NATO. [2021a], *Brussels Summit Communiqué*. <https://bit.ly/3sPGbPX>
- NATO. [2021b], *NATO 2030: United for a New Era*. <https://bit.ly/3NCKckb>
- NATO. [2022], *NATO 2022 Strategic Concept*. <https://bit.ly/3fsa5GT>
- Savini, A. [2022], *Da Madrid esce una nuova NATO. Intervista all'On. Luca Frusone*, in *Geopolitica.info*. <https://bit.ly/3DtrVRI>
- Webber, M. [2016], *Perils of a NATO Rebalance to the Asia-Pacific*, in A. Moens, & B.A. Smith-Windsor (eds.), *NATO and Asia-Pacific*, NATO Defense College, pp. 83-100.
- Wong, E. [2022], *Bond Between China and Russia Alarms U.S. and Europe Amid Ukraine Crisis*, in *New York Times*. <https://nyti.ms/3zDq6R0>.

THE CHALLENGES OF ATTRIBUTION AND INTERDEPENDENCE TO SECURITY POLICIES IN CYBERSPACE, SPACE, AND CLIMATE POLICY

Mattia Sguazzini*

1. Introduction

Compared to its predecessors, the NATO Strategic Concept 2022 has devoted more space and analytical depth to the cyber and space domains and to the impact of climate change on security. In this study, I deal with these three topics jointly, focusing on two relevant issues in the formulation of security policies: interdependence and the challenge of attribution.

2. Attribution

Attacks in the cyber domain or to, from, or within space may trigger Article 5 of the North Atlantic Treaty. However, until the time of writing this section, no consensus has yet been reached on the thresholds for defining which attacks can trigger the procedure [Gottemoeller et al., 2022]. This clarifies the relevance of the attribution-related processes.

Rid and Buchanan provide an analytical distinction of attribution processes: the tactical goal is «understanding the incident primarily in its technical aspects»; the operational goal is «understanding the attack's high-level architecture and the attacker's profile»; the strategic goal is «understanding who is responsible for the attack, assessing the attack's rationale, significance, appropriate response» [Rid and Buchanan, 2015, pp.7-8]. Finally, there is also an independent objective, communication, which can be traced back to the category of *public attribution*, that is, the blaming of a particular actor as being responsible for a cyber incident. Egloff and Smeets developed a Public Attribution Framework that considers four factors, potentially enabling or limiting and in tension with each other: intelligence, incident severity, geopolitical context, and post-attribution actions. The authors suggest that public attribution «can only be successful if there is a *consistent goal*, whilst the avenues for potential negative counter effects are assessed on a *case-by-case* basis» [Egloff and Smeets 2021].

Within an alliance framework, the coordination of intra- and extra-alliance communication is crucial. The former is useful to «facilitate consensus and development within cyber and space domains». The clear definition of one's capabilities and «the range of potential consequences» would make clear to adversaries the costs of attempts «to overcome NATO's defensive capabilities» [Gottemoeller et al. 2022, pp. 519-520].

One of the priorities towards Strategic Concept 2022 was the need to consider «the critical role that space plays in maintaining communications and interoperability among Allies» [Gottemoeller et al. 2022, p. 521]. The effectiveness of monitoring is strongly linked to the active cooperation of operators, «to identify and name space objects and technological progress in object detection and tracking» [Undseth et al. 2020]. In space, one of the peculiarities stems from the difficulty in attributing actions to specific operators. Indeed, in the European context, «attribution of responsibility for space debris is seen as the key to sustaining orbital and planetary environments as a common good» [Clormann & Klimburg-Witjes 2022].

With respect to climate change, the concept of attribution is understood as «the process of evaluating the relative contributions of multiple causal factors to a change or event with an assignment of statistical confidence» [Intergovernmental Panel on Climate Change 2014]. This event-focused and non-actor-focused definition makes a direct comparison complex. Instead, it is much more useful to

* University of Genoa.

frame the direct and indirect effects of climate change and its nature as non-traditional threat multiplier [Causevic 2017].

3. Interdependence

The prescriptive literature on *cyberspace governance* argues that the interconnectedness typical of this domain requires a high level of defense cooperation between states to avoid effective and impactful attacks [Herzog 2011]. The literature on *Internet governance* emphasizes that «state actors are only partially responsible for the functioning of the Internet», because of the key role of the private industry [Calderaro & Marzouki 2022].

Furthermore, cyberspace offers non-state actors the opportunity to access offensive resources even when they are poorly endowed with other types of resources [Cronin 2020]. This is countered by the evidence that cyber capabilities tend to marginally increase the power of strong actors over weaker ones, as the deployment of cyber weapons on a considerable scale requires substantial economic and organizational efforts, as well as the need to manage social and technical uncertainties [Lindsay 2020].

Finally, we must consider the different logics characterizing the different strategic environments: unlike conventional conflict with its «shifting range of offense to defense» and the dynamics associated with nuclear weapons and the «dominance of offence», in the cyber domain the dynamic is about the «persistence of initiative» [Fischerkeller et al. 2022]. It is therefore necessary to consider how strategic environments interact with each other when considering the different strategic outcomes that can be achieved with cyber operations to understand whether they can replace, support, or complement other types of attacks [Egloff, Shires 2021; Harknett, Smeets 2020].

Space governance has either binding elements (such as treaties, standards or national regulatory frameworks) or non-binding elements (such as 'non-binding agreements used to convey voluntary, non-regulatory and/or ideal content on which it may be too difficult to reach international consensus') [Oltrogge, Christensen 2020]. In this domain, the technological development of forces outside NATO, primarily China, poses a major challenge to Atlantic hegemony [D'Ottavio & Bazzanti 2021]. To this end, the growth of private actors, mainly in the framework of the so-called *new space economy*, can operate with varying degrees of competence and stability within space.

4. 2022 Strategic Concept and beyond

Declaring that «NATO's deterrence and defence posture is based on an appropriate mix of nuclear, conventional and missile defence capabilities, complemented by space and cyber capabilities» a key aspect concerns «maintaining secure use of and unfettered access to space and cyberspace» [NATO 2022b, pp. 6-7]. To this end, an entire paragraph is devoted to the Alliance's internal measures, in particular the acceleration of digital transformation, the adoption of the NATO Command Structure for the information age, the improvement of cyber defenses, networks, and infrastructure, and the investment in EDT [NATO 2022b, p. 7].

The salience of public attribution regarding deterrence in cyberspace was already emphasized in 2019, stating that «cyber attackers must know that they will be exposed». This approach to deterrence is based on the threat to potential attackers that the response to a cyber attack may involve the use of the «full range of capabilities» available [NATO 2019].

To this end, the importance of internal cooperation and joint external communication on the public attribution of the Iranian cyber operation against Albania was emphasized [NATO 2022c], as well as cooperation with respect to information-sharing processes on cyber threats, joint exercises, and the need to strengthen collaborations with 'partner nations' outside the Alliance. It is also recognized that working closely with private companies played a key role in the defence of Ukrainian cyberspace during the conflict with Russia [NATO 2022c].

In NATO's overarching Space Policy, the stated aim is to «complement and add value to the work of Allies and to engage with other relevant international organisations, as appropriate, avoiding unnecessary duplication of effort» [NATO 2022a, par. 5]. Again, a special paragraph is reserved for relations with the space industry and the commercial sector [NATO 2022a, par. 17]. While outlining the ways in which the space domain is to be integrated within the strategies of deterrence, defense, and resilience [NATO 2022a, par. 11], the different logics referred to are based on the repetition of those of the other domains, in particular, the cyber domain [NATO 2022a, par. 4]. In this domain, threats brought by offensive capabilities might be intensified by the susceptibility of space to hybrid approaches and the relative difficulty of attributing harmful effects to space systems [NATO 2022a, par. 4]. In addition, there is the threat from space debris, due to phenomena of a different nature, and the threat from «natural hazards and accidents» [NATO 2022a, par. 3].

A substantial acceleration with respect to the formulation of thoughts and suggestions with respect to climate change by NATO started with the Wales Summit in 2014, with a focus on the need to improve the «energy efficiency of our armed forces» and adopt the Green Defence Framework. In 2021, these directions came to fruition through various documents, most notably with the adoption of the Climate Change and Security Action Plan [NATO 2021] at the Brussels Summit. The operational component of the three strands of the Action Plan (awareness, mitigation, and adaptation) basically consists of the objective of decreasing the environmental impact of the military instrument and preparing for possible threats arising from or enhanced by climate change in a widespread manner.

5. Conclusion

With respect to the cyber sphere, there has been considerable progress with respect to internal cooperation in the development of practices, tools, and their coordination. However, there continues to be a lack of a clear definition of the attacks that could provoke the invocation of Article 5 as well as the possible retaliation that attackers may suffer. To this end, the main challenge concerns the coordination of - and, in some cases, the definition of - the overall strategic objectives of different countries.

In space, too, there seems to be an ongoing process of change driven by overall innovations that have taken place in the operational domain over the past decade. Logic proper to this domain, such as being able to define a new *strategic environment*, still seems to be lacking.

The positions and guidelines adopted from 2021 onwards with respect to climate change seem to place the issue of calling for development policies, planning and sharing knowledge, and forecasting tools. However, the operational instruments introduced will have to constantly come to terms with the complex web of international relations, domestic perspectives, and the more unpredictable phenomena that may occur.

Key Takeaways

- Public attribution requires capacity building and coordination between allies. In particular, it requires the development of a clear and consistent strategy, without which an effective public attribution assessment cannot even be carried out on a case-by-case basis;
- Within the cyber and space domains, as well as with respect to the climate crisis challenge, it is crucial to understand what role states and their alliances can play – and want to play – in order to develop coordinated and effective actions in the shortest possible time;
- The logic of the different strategic environments must always be considered, along with the interdependence between operational domains, in order to construct and evaluate strategies and policies, both for individual states and for alliances.

References

- Calderaro, A., Marzouki, M. [2022], *Global internet governance: an uncharted diplomacy terrain*, in M. Marzouki, A. Calderaro (a cura di), *Internet diplomacy. Shaping the global politics of cyberspace*, Lanham, Rowman & Littlefield, pp. 1-18.
- Causevic, A. [2017], *Facing an unpredictable threat: is NATO ideally placed to manage climate change as a non-traditional threat multiplier?*, in «Connections: The Quarterly Journal», 16, n. 2, pp. 59–80.
- Clormann, M., Klimburg-Witjes, N. [2022], *Troubled orbits and earthly concerns: space debris as a boundary infrastructure* in «Science, Technology, & Human Values» 47, n. 5, pp. 960–985.
- D’Ottavio, A., Bazzanti, L. [2021], *Lo spazio*, in G. Natalizia, L. Termine, A. Carteny, E. Tosti Di Stefano (a cura di), *Verso un nuovo Concetto Strategico NATO*, Roma, Nuova Cultura, pp. 189-202.
- Egloff, F.J., Shires, J. [2021], *Offensive cyber capabilities and state violence: three logics of integration*, in «Journal of Global Security Studies» 7, n.1, pp. 1-18.
- Egloff, F.J., Smeets, M. [2021], *Publicly attributing cyber attacks: a framework*, in «Journal of Strategic Studies» pp. 1–32.
- Fischerkeller, M.P., Goldman, E.O., Harknett, R.J. [2022], *Cyber persistence theory: redefining national security in cyberspace*, Oxford, Oxford University Press.
- Gottemoeller, R., Hedgecock, K., Magula, J., Poast, P. [2022], *Engaging with emerged and emerging domains: cyber, space, and technology in the 2022 NATO Strategic Concept*, in «Defence Studies» 22, n. 3, pp. 516–524.
- Harknett, R.J., Smeets, M. [2020], *Cyber campaigns and strategic outcomes*, in «Journal of Strategic Studies» pp. 1–34.
- Herzog, S. [2011], *Revisiting the Estonian cyber attacks: digital threats and multinational responses*, in «Journal of Strategic Security» 4, n. 2, pp. 49–60.
- Intergovernmental Panel on Climate Change [2014] (a cura di), *Detection and attribution of climate change: from global to regional*, in *Climate Change 2013 – The Physical Science Basis*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 867-952.
- Lindsay, J.R. [2020], *Information technology and military power*, Ithaca, Cornell University Press.
- NATO [2019], *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Cyber Defence Pledge Conference, London*, <http://bit.ly/3Yy9Ye8>.
- NATO [2021], *NATO climate change and security Action Plan*, <http://bit.ly/3Is7hFu>.
- NATO [2022a], *NATO’s overarching Space Policy*, <http://bit.ly/3XMxxyN>.
- NATO [2022b], *NATO 2022 Strategic Concept*, <https://bit.ly/3fsa5GT>.
- NATO [2022c], *Keynote address by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO Cyber Defence Pledge Conference in Italy*, <http://bit.ly/3YT7hDy>.

Oltrogge, D. L., Christensen, I. A. [2020], *Space governance in the new space era*, in «Journal of Space Safety Engineering» 7, n.3, pp.432–438.

Rid, T., Buchanan, B. [2015], *Attributing cyber attacks*, in «Journal of Strategic Studies» 38, n.1-2, pp. 4–37.

Undseth, M., Jolly, C., Olivari, M. [2020], *Space sustainability. The economics of space debris in perspective*, in «OECD Science, Technology and Industry Policy Papers», n. 87.

THE CHALLENGE OF BURDEN-SHARING

*Matteo Mazziotti di Celso**

1. Introduction

The New Strategic Concept poses major challenges for NATO. As in any other transitional phase of the Alliance, the need to adapt to the new strategic posture established by the Concept will impose new costs on member states, raising again the issue of burden-sharing. Overcoming the tensions arising between the different countries over the costs of NATO represents an essential necessity for the Alliance. NATO is a voluntary international club. Countries will join the club and remain members so long as membership is expected to be worthwhile – i.e., when benefits exceed costs [Lunn 1983]. On this basis, NATO survives so long as it offers more protection or lower defence costs at an affordable cost of membership compared with non-membership.

In theory, addressing the burden-sharing issue simply requires identifying fair and consistent criteria for measuring costs and benefits among allies. In practice, however, the Washington Treaty did not set any precise criteria for measuring costs and benefits [Ringsmose 2010]. The article committed the allies to ‘maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack’ by means of ‘continuous and effective self-help and mutual aid’ [NATO 1949]. Since the exact mix of self-help and mutual aid was not spelled out, the article immediately opened to both political and academic discussion and continuous redefinition ever since the establishment of the Alliance.

2. The evolution of burden-sharing

The debate over burden sharing has been very periodic. During the course of the years, it appeared in NATO’s political agenda every now and then, most often when member states were facing crisis stemming either from inside the Alliance or from the changing international security environment [Koivula e Ossa 2022]. Usually, burden-sharing disputes tend to coincide with transitional phases of the Alliance, such as the release of a new Strategic Concept, and with periods of retrenchment in US security and foreign policy – when the country has put more pressure on its European allies demanding them to bear their fair share of the military, economic, or sometimes political burden [Siegel 2009, Lunn 1983].

During the years, the topics that dominated the disputes varied. Traditionally the focus in the burden-sharing debate has been on financial aspects, and one of the most used ways of measuring burden-sharing has been reviewing how large a share of their GDP that each member spends on military expenses. Although burden-sharing is nowadays understood to comprise a broader range of tasks than this, financial contributions and cost sharing are still central in the debate [see, for example, Becker 2017, Olson e Zeckhauser 1966, Hartley e Sandler 1999, Siegel 2009]. After the end of the Cold War, NATO’s new responsibilities expanded towards out-of-area operations and crisis management missions, bringing new dimensions to burden-sharing debate. The burden-sharing discussion gained new elements related to risk-sharing, and participating in military missions outside of NATO’s territorial area became an integral part of contributing to the common burden, which increased the attention paid on the quality of contributions.

* University of Genoa, Centro Studi Geopolitica.info

3. Theories of burden-sharing

Rationalist approaches have dominated the debate on burden-sharing during the Cold war. Scholars adopting this epistemological approach explained burden-sharing through the transatlantic power relations and state interests and believed that the main benefit of the Alliance was collective security – and nuclear deterrence in particular –, something that had to be addressed as a public good [Ringsmose 2015]. Public goods have two inalienable elements: they are non-rivalrous and non-excludable, meaning that once a public good is provided, it is available for everyone, such as collective security in NATO's case. These qualities of public goods create a free-riding problem, in which certain allies may rely on other allies to provide security that they too can enjoy while contributing less or nothing for that security. In that regard, burden-sharing are ways to measure and manage the dilemma of free riding.

The end of the Cold War was a turning point that problematized and questioned the rationalist theories' explanatory power on burden-sharing. In the new security context, where the importance of collective defence as a public good had diminished, it became increasingly challenging to explain NATO's purpose by power relations. Assuming new responsibilities, it became clear that NATO could produce more than one type of public goods and that the member countries (the burden-sharing actors) have changing values, preferences, and perhaps even identities [Wallander 2000]. Particular criticism has been directed towards any fixed metrics of burden-sharing, such as the 2% of GDP on military expenses. Criticism has also been placed on rationalist approaches' extensive focus on the quantitative side of burden-sharing which simplifies the complex phenomenon and neglects the normative, historical and practical aspects of burden-sharing.

4. Conclusion

Although the debate on burden-sharing has shown the limits of scholarly approach focused on material aspects, numerous contemporary policymakers still consider the application of cost-sharing criteria a reliable indicator to measure a country's share of the burden. President Trump, for example, repeatedly attacked European allies over their monetary contribution to burden-sharing, arguing that, for years, the United States had been treated very unfairly by NATO and repeatedly toying with the idea of withdrawing from the Alliance [Cooley and Nexon 2020, Ikenberry 2020]. Measuring countries' defence budgets as a share of their GDP, however, tell us nothing about its citizens' willingness to fight for their own country or for the Alliance as a whole, nor does it tell us if it has been spent on national military purposes or on NATO's security. As long as the emphasis on financial aspects remains the principal criteria to measure a country's contribution to NATO, burden-sharing will pose a recurring threat to the Alliance.

Key Takeaways

- During the Cold War, scholars have studied burden-sharing believing that the main benefit of the Alliance was a public good, namely, collective security, and measured costs and benefits of the Allies focusing on the quantitative side of the burden-sharing;
- The end of the Cold War made it clear that NATO's benefits and costs were more complex than required to factor in variables such as Allies' values, preferences, and even identities;
- Although the debate on burden-sharing has shown the limits of scholarly approach focused on material aspects, numerous contemporary policymakers still consider the application of cost-sharing criteria a reliable indicator to measure a country's share of the burden.

References

- Becker, J. [2017], *The correlates of transatlantic burden sharing. Revisiting the agenda for theoretical and policy analysis*, in «Defence & Security Analysis», 33, n.2, pp. 131–157.
- Cooley, A. [2020], *Exit from hegemony: the unravelling of the American global order*, Oxford, Oxford University Press.
- Hartley, K., Sandler, T. [1999], *NATO burden-sharing. Past and future*, in «Journal of Peace Research», 36, n. 6, pp. 665–680.
- Ikenberry, G.J. [2020], *A world safe for democracy*, New Haven (CT), Yale University Press.
- Koivula, T., Ossa, H. [2022], *NATO's Burden-Sharing Disputes: Past, Present and Future Prospects*. Cham, Palgrave Macmillan.
- Lunn, S. [1983], *Burden-sharing in NATO*, Londra, Routledge & Kegan Paul ltd.
- NATO [1949], *The North Atlantic Treaty*, <https://bit.ly/2zfLYTg>
- Olson, M., Zeckhauser, R. [1966], *An economic theory of alliances*, Santa Monica, The RAND Corporation.
- Ringsmose, J. [2010], *NATO burden-sharing redux. Continuity and change after the Cold War*, in «Contemporary Security Policy», 31, n. 2, pp. 319-338.
- Ringsmose, J. [2015], *NATO. A public good provider*, London, Routledge.
- Siegel, S.N. [2009], *Bearing their share of the burden. Europe in Afghanistan*, in «European Security» 18, n.4, pp. 461–482.
- Wallander, C. [2000], *Institutional assets and adaptability. NATO After the Cold War*, in «International Organization», 54, n. 4, pp. 705–735.