

La strategia della NATO nei Balcani occidentali

di Renzo Pegoraro

La regione dei Balcani Occidentali - esclusa la Slovenia più progredita e già membro dell'Europa e della NATO - sta attraversando una transizione difficile. La sua stabilizzazione, dopo le guerre balcaniche degli anni '90, è stata avviata con interventi consistenti sul piano della sicurezza e dell'economia da parte, rispettivamente, della NATO e dell'Europa. La presenza militare internazionale e gli aiuti europei rimangono essenziali per l'implementazione dei piani di pace e per avviare i processi di sviluppo economico e sociale, e di democratizzazione delle istituzioni.

Importanza geo-strategica dell'area

La regione dei Balcani occidentali è stato il teatro degli scontri inter-etnici e religiosi verificatisi negli anni '90, come conseguenza del crollo del sistema comunista ed, in particolare, del fallimento dell'esperienza socialista di Tito in Jugoslavia e della fine di Enver Hoxa in Albania. I nazionalismi, le differenze etniche, culturali e religiose che affondano le loro radici nel lontano passato rendono quest'area di elevata conflittualità, politicamente instabile, poco sviluppata economicamente ed ai margini dell'Europa.

Essa comprende le Repubbliche della Slovenia, Croazia, Bosnia Erzegovina, Serbia e Montenegro, Macedonia e Albania.

L'area è importante in quanto svolge funzioni di collegamento tra il Nord-Europa ed il medio Oriente, e tra il Mediterraneo e l'Europa Orientale. Lungo queste direttrici è prevista la realizzazione dei "corridoi" che consentiranno lo spostamento rapido delle persone e delle merci, lo sviluppo economico ed anche l'integrazione culturale e sociale tra il vecchio continente ed i nuovi Stati dei Balcani.

A livello strategico si possono intravedere interessanti sviluppi per le relazioni internazionali, su tre diverse dimensioni: euro-asiatica, euro-mediterranea, italo-europea.

Dal punto di vista euro-asiatico, i Balcani svolgono una funzione di cerniera formando il sistema detto dei tre mari: Mar Caspio, Mar Nero e Mar Mediterraneo.

I cambiamenti avvenuti in Serbia, cuore dei Balcani, ed in generale nella ex-Jugoslavia, hanno fatto rivalutare questa regione inserendola nuovamente all'attenzione dell'Europa e dell'Occidente.

Le vie di comunicazione attraverso i Balcani hanno assunto nuovamente importanza, in vista anche dello sviluppo e della costruzione dei gasdotti e degli oleodotti provenienti dal bacino del mar Caspio e destinati all'Europa.

Infatti il transito attraverso i Balcani appare economicamente più conveniente rispetto all'alternativa di un percorso tortuoso attraverso il Bosforo.

Nella dimensione euro-mediterranea, i Balcani sono l'elemento di giunzione tra l'Europa centro-settentrionale ed il Mediterraneo. Con l'integrazione (europeizzazione) dei Paesi dell'ex-Jugoslavia

nella Comunità Europea si realizzerebbe quella continuità territoriale fondamentale per rendere omogeneo il vecchio continente in senso economico e politico.

Nell'ottica italo-europea è importante l'inserimento di quest'area nel processo di integrazione europea. Ciò faciliterebbe gli scambi commerciali e culturali, i rapporti di cooperazione fra il nostro sistema Italia e il sistema adriatico-balcanico ed, inoltre, si eviterebbe che i Balcani occidentali diventassero un fattore permanente di instabilità, con il radicamento di "Stati-mafia".

Il processo di allargamento ed il nuovo "concetto strategico" della NATO

Alla fine della guerra fredda, decretata dal crollo del muro di Berlino, l'Alleanza ha dovuto adeguare la propria struttura militare, modificare i suoi compiti, sviluppare il dialogo con il mondo circostante ed attuare una nuova strategia per le crisi del 21° secolo. Gli avvenimenti nei Balcani occidentali (Paesi dell'ex Jugoslavia e Albania) hanno accelerato il processo di cambiamento della NATO, soprattutto nei suoi obiettivi strategici, in quanto chiamata ad assumere responsabilità dirette in operazioni militari al di fuori dell'area di competenza.

In tale contesto i Capi di Stato e di Governo dei Paesi NATO, in occasione del vertice NATO di Bruxelles del 10 e 11 gennaio 1994, varavano l'iniziativa denominata "*Partenariato per la Pace (PfP)*" allo scopo di promuovere relazioni di cooperazione e dialogo anche con Paesi fuori della regione euro-atlantica. La politica di apertura era rivolta, in particolare, verso i Paesi dell'ex Patto di Varsavia rimasti privi della copertura sovietica, ma anche alle repubbliche dell'ex Jugoslavia, alcune già divenute indipendenti.

Proprio in questo periodo di cambiamento la NATO interveniva, su richiesta dell'ONU, per attivare il controllo dello spazio aereo sui cieli della Bosnia, in funzione antiaviazione serba e, successivamente, a seguito del massacro di Srebrenica (con 6800 vittime civili), bombardava le postazioni serbe per convincere i contendenti a deporre le armi e giungere, dopo estenuanti trattative, alla pace di Dayton (1995). La NATO per la prima volta dalla sua costituzione veniva coinvolta in operazioni militari fuori area, per sostenere gli sforzi in sostegno della pace a fianco delle Nazioni Unite, prive della capacità di imporre le proprie risoluzioni sulle controversie internazionali. Dagli ammaestramenti tratti da questa prima esperienza, emergeva la necessità di rafforzare sul piano politico e militare l'Alleanza, al fine di renderla idonea ad affrontare i nuovi rischi (il terrorismo, la conflittualità etnica e religiosa, le emergenze umanitarie, ecc..).

Nel vertice di Madrid del luglio 1997, fu creato il "Consiglio di Partenariato euro-atlantico (*EACP*), in sostituzione del Consiglio di cooperazione nord-atlantico (*NACC*), istituito nel 1991, al fine di disporre di un *forum* in cui trattare i problemi sempre più complessi della difesa comune. Il Consiglio raggruppava, inizialmente, i 16 Paesi dell'Alleanza e 27 partner (1), comprendendo gli Stati del NACC ed altri membri della CSCE. Si sottolineava che "la partecipazione attiva al *PfP* avrebbe svolto un ruolo importante nel processo evolutivo dell'allargamento della NATO".

(1) Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belarus, Bulgaria, Croazia, Estonia, Federazione Russa, Finlandia, Georgia, Irlanda, Kazakistan, Lettonia, Ex-Repubblica Jugoslava di Macedonia, Lituania, Moldova, Uzbekistan, Repubblica kirghiza, Repubblica Slovacca, Romania, Slovenia, Svezia, Svizzera, Tagikistan, Turkmenistan, Ucraina

(2) Concetto strategico dell'Alleanza, para. 10, approvato dai Capi di Stato e di Governo che hanno partecipato alla riunione del Consiglio Nord-Atlantico tenutasi a Washington il 23 e 24 aprile 1999, NAC-S(99)65. Piano d'azione per l'adesione (MAP), NAC-S(99)66, 24 aprile 1999

Il Partenariato si basava sui contenuti dall'articolo 10 del Trattato Nord Atlantico (del 4 aprile 1949) il quale recita: "le parti hanno facoltà, per accordo unanime, di invitare ad aderire al Trattato qualsiasi altro Stato europeo in grado di favorire lo sviluppo dei principi del presente Trattato e di contribuire alla sicurezza della regione Nord-Atlantica" (2).

La strategia della NATO nei Balcani occidentali

Nello stesso *summit*, inoltre, i Capi di Stato e di Governo della NATO decidevano di invitare l'Ungheria, la Polonia e la Repubblica Ceca ad avviare le trattative di adesione. Questi Paesi divennero membri dell'Alleanza nell'aprile 1999, in occasione del cinquantenario della sua costituzione.

A Washington, il 24 aprile 1999, parallelamente alle celebrazioni per l'anniversario, si tenne un'importante riunione dei Capi di Stato e di Governo che stabilì i punti fondamentali della nuova NATO. Il momento era molto delicato, in quanto da circa un mese l'Alleanza era impegnata nei bombardamenti contro il regime di Milosevic in Serbia, senza ottenere i risultati auspicati, cioè l'accettazione da parte di questo Paese degli accordi di Ramboulet.

L'Alleanza ribadiva la sua politica di apertura (*open door*) e, ai Paesi candidati, offriva un concreto sostegno tramite il Piano d'azione per l'adesione (*MAP*) che doveva essere aggiornato annualmente mediante un piano annuale nazionale (*ANP*) sulla base dei progressi realizzati e da conseguire.

Nella stessa riunione venivano affrontate altre questioni e soprattutto il "nuovo concetto strategico" della NATO. Tale strategia includeva tra i compiti dell'Alleanza (oltre a quelli di mutua assistenza militare previsti dall'art. 5 del Trattato) le missioni di "Petersberg", di risposta alle crisi (*crisis response operations*) e di supporto alla pace (*peace support operations*), con il fine di «rafforzare la sicurezza e la stabilità dell'area euro-atlantica».

Le missioni "non art. 5", dovevano essere valutate e decise caso per caso secondo una gamma di interventi, che vanno dalla prevenzione alle operazioni di risposta alle crisi (*peace making, peace keeping, peace building*), sino all'imposizione della pace.

Di grande interesse, inoltre, furono le determinazioni prese a Washington sull'*ESDI* (*European Security and Defence Identity*) circa la scelta di costituire una catena di Comando europea all'interno della struttura NATO, facente capo al Vice Comandante delle forze alleate in Europa (*D-SACEUR*). Tra l'altro si intravede la possibilità che l'Unione Europea assumesse, in tema di difesa, responsabilità dirette nel decidere e condurre una di queste «nuove missioni», utilizzando anche le strutture ed i Comandi NATO.

Si prefigurava, cioè, una *leadership* dell'UE in materia di *crisis management* e *crisis response* e una sua diretta cooperazione con la NATO, nel caso in cui gli Stati Uniti non intendessero partecipare nelle operazioni o non volessero impegnare l'Alleanza. La decisione interessava sia gli Stati Uniti, per l'uso automatico delle risorse NATO (*intelligence*, mezzi di trasporto strategico e supporto logistico) e l'UE, che al momento non era sicuramente attrezzata ad assumersi responsabilità di questo tipo, né dal punto di vista politico istituzionale né da quello operativo.

Inoltre, lo *strategic concept* dedicava molta attenzione alle relazioni con la Russia e l'Ucraina - con i quali stipulava accordi di partenariato bilaterali - ed ai rapporti con i Paesi del bacino mediterraneo, di «speciale interesse» per l'Alleanza.

Sequestro di armi nei Balcani

Esisteva, infine, il problema della legittimazione degli interventi della NATO. Fino a qualche mese prima si erano confrontate due scuole di pensiero tra loro contrastanti. Da un lato c'era chi (soprattutto negli Stati Uniti) sosteneva che l'Alleanza - quando impegnata sul fronte del *crisis management* -

potesse intervenire senza mandati internazionali; dall'altro chi (soprattutto nei Paesi europei) sosteneva invece che un mandato ONU e/o OSCE (Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa) fosse la sola fonte accettabile per impegnare l'Alleanza in operazioni "non-articolo 5 e fuori area".

L'allargamento della NATO ad est ed il suo coinvolgimento nei Balcani occidentali sono avvenuti sulla base dei principi ispiratori elaborati a Washington.

L'apertura sempre maggiore verso la Russia si concretizzava, nel maggio 2002, nella formazione del Consiglio NATO-Russia, per far sedere al Consiglio Atlantico questo Paese e creare un nuovo tavolo di consultazione, formato da 19+1 membri.

Il più ampio spostamento verso oriente della NATO si è realizzato al vertice di Praga, nel novembre 2002, con l'aggregazione di altri sette candidati (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia). I Paesi dei Balcani occidentali che, esclusa la Bosnia e la Serbia e Montenegro, avevano già presentato il *MAP* per l'adesione, rimanevano fuori in quanto non ancora in grado di assicurare gli standard richiesti.

Con l'ultimo allargamento l'Alleanza si poneva a diretto contatto della Russia e dell'Ucraina ed avvolgeva interamente l'area più critica dei Balcani occidentali, ancora instabile, tormentata da conflitti interni, da difficoltà economiche e problemi sociali.

L'allargamento e l'applicazione della nuova strategia dell'Alleanza nei Balcani occidentali

Il nuovo concetto strategico, elaborato a Washington, ha esteso il raggio d'azione delle missioni dell'Alleanza includendo, come già accennato, oltre a quelle tipicamente difensive (art. 5 del Trattato), quelle di tipo umanitario, di *peacekeeping* e *peace enforcing*, fino ad allora effettuate dai contingenti militari multinazionali sotto l'egida dell'ONU.

Stante l'inconsistente politica di difesa comune dell'Europa e l'inefficacia delle missioni ONU, la NATO nei Balcani occidentali ha svolto la funzione di "braccio armato" in applicazione o in concorso di risoluzioni delle Nazioni Unite.

Il primo vero intervento militare della NATO *out of area* sul territorio di uno Stato sovrano è avvenuto in Kosovo. L'operazione è stata avallata, inizialmente, dal G8 per fronteggiare un'emergenza umanitaria.

L'ONU interveniva solo ad operazioni concluse, con l'ambigua risoluzione n. 1244 che lasciava spazi di negoziazione per entrambi i contendenti (sia per l'indipendenza del Kosovo che per il mantenimento dell'integrità territoriale della Serbia).

L'impiego della "nuova" NATO nella crisi del Kosovo ha rappresentato un test preliminare per molte delle questioni in discussione all'interno dell'Alleanza stessa.

Tuttavia, a differenza delle Bosnia e della Macedonia, ove erano stati inviati contingenti militari con funzione di deterrenza e prevenzione, per il Kosovo non furono approntate strategie di prevenzione del conflitto, anche se l'evolversi della situazione nella provincia serba era tale da far prevedere gli scontri armati tra l'UCK e le milizie serbe.

La mancata prevenzione è da collegarsi principalmente al fatto che il Kosovo era parte integrante del territorio della Federazione jugoslava, per cui la "crisi" veniva considerata una questione interna alla Serbia.

Le missioni in Bosnia e in Kosovo sono state decise dopo prolungate trattative in seno all'Alleanza, ma in entrambi i casi la NATO aveva seguito un'appropriata logica militare e aveva dispiegato una forza sostanziale e strutturata. Le missioni in Macedonia della NATO (3), *Essential Harvest*, *Amber Fox* ed *al lied Harmony* sono scaturite dalla necessità di garantire la presenza militare internazionale,

al fine di consentire l'applicazione degli accordi di Ohrid, firmati tra i quattro maggiori partiti del Paese, che nell'agosto 2001 ponevano fine alla guerriglia albanese.

L'operazione "*Essential Harvest*" (Mietitura Essenziale) in Macedonia è stata la terza missione consistente della NATO, nei Balcani occidentali.

A differenza delle precedenti operazioni in Bosnia ed in Kosovo (che erano missioni senza termine), l'operazione in Macedonia secondo i piani doveva durare solo 30 giorni. Ciò in quanto l'Alleanza non voleva aprire un nuovo impegno nei Balcani e riteneva che le missioni dell'OSCE e dell'EU, con personale civile, fossero più idonee ad aiutare le Autorità macedoni ad uscire dalla crisi. Tra l'altro, in quello specifico momento, le forze NATO non godevano del sostegno della popolazione locale in quanto considerate in favore degli albanesi. Le missioni NATO continuarono sino al marzo 2003, con compiti sostanzialmente uguali, ma fundamentalmente per svolgere una funzione di deterrenza tra le due etnie, consentire l'approvazione dei provvedimenti legislativi previsti dagli accordi di Ohrid, contribuire alla riforma della polizia e delle forze armate.

Il 26 marzo 2003 alle missioni NATO seguiva la prima operazione militare, organizzata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, denominata "Concordia".

L'EUROFOR garantiva la presenza militare internazionale in Macedonia, ma a differenza delle precedenti, perseguiva obiettivi prevalentemente politici: aiutare le autorità locali a conseguire i traguardi prefissati negli accordi di Ohrid. La missione era composta da 350 soldati appartenenti a 27 Paesi.

La decisione di mandare una missione militare UE in Macedonia è stata presa sulla base di una richiesta dello stesso Paese, inviata all'UE il 17 gennaio 2003, con la quale chiedeva all'Unione di assumere la responsabilità del proseguimento della missione NATO "*Allied Harmony*". Insieme a tale decisione, veniva chiesto alla NATO di dare il proprio consenso affinché il *Deputy SACEUR* (Vice Comandante in Capo delle Forze Alleate in Europa), venisse nominato Comandante della missione militare dell'UE, mentre la stessa NATO era invitata a fare parte del Quartiere generale operativo e del Comando delle forze UE. A completamento dell'organizzazione della missione, ad Atene, il 14 marzo 2003, UE e NATO firmavano un Accordo per la sicurezza che prevedeva lo scambio di documenti militari e di informazioni sensibili, nonché l'accesso dell'Unione alle capacità di pianificazione e alla logistica dell'Alleanza. Con tale decisione si lasciava spazio alla partecipazione dei Paesi che non erano membri dell'UE, ma facevano parte della NATO ed ai partner europei.

Il Parlamento macedone ratificava, il 26 marzo, l'Accordo tra Macedonia e UE sullo *status* delle forze europee nel Paese.

"Concordia" scaturiva in un momento abbastanza critico delle relazioni USA-UE, in quanto erano in corso le trattative per la formazione dei contingenti da inviare in Iraq. L'operazione è stata il risultato di un compromesso tra le richieste degli USA e della Gran Bretagna che volevano mantenere la presenza NATO in Macedonia e l'insistenza della Francia, sostenuta dalla Germania ed dal Belgio, per una promozione delle euroforze in Macedonia. Tuttavia anche le autorità macedoni erano di fronte alla scelta di mantenere o meno una presenza internazionale sul loro territorio. Infatti esse pensavano che, dimostrando di non aver più bisogno della "protezione" militare internazionale, le loro richieste di entrare nella NATO e/o far parte della Comunità europea fossero più credibili ed attuabili. Ma su tale questione esistevano divisioni, tra la parte macedone e quella albanese, all'interno della stessa coalizione di Governo. I partiti albanesi caldeggiavano la continuazione di una missione NATO fino alla completa applicazione degli accordi. Da parte macedone invece esisteva, anche nella popolazione, un diffuso sentimento di ostilità verso la Comunità internazionale ed, in particolare, verso la NATO, in quanto ad Ohrid avevano sostenuto le rivendicazioni degli albanesi. Questa contrapposizione etnico-religiosa, politica e culturale, lungi dall'essere stata risolta, ancora oggi impedisce al Paese di risollevarsi economicamente e di creare nella società le condizioni di tolleranza e di dialogo per una convivenza pacifica delle sue diverse componenti.

Conclusioni

Il concetto strategico della NATO, elaborato sul finire degli anni novanta ha trovato applicazione e sperimentazione in Bosnia, Kosovo e Macedonia con successivi adeguamenti che hanno portato ad un impegno sempre più concreto dell'Alleanza. L'esperienza tratta dalla NATO in questi teatri operativi è stata messa a frutto in Afghanistan, ove il Comando e Controllo delle operazioni militari è stato affidato all'Alleanza Atlantica e servirà, quale base, per le future operazioni.

L'intervento in Kosovo della NATO, senza la copertura politica dell'ONU, ha destato critiche e provocato riflessioni all'interno della stessa Alleanza, ma soprattutto tra i Governi che hanno dovuto giustificare la legittimità dell'intervento.

Ha fatto emergere ancora una volta l'importanza e la necessità che l'Europa assuma maggiore responsabilità nella difesa e nella sicurezza comune, con una sua specifica organizzazione o nell'ambito delle strutture dell'Alleanza.

L'iniziativa *EAPC/PfP* si è rivelato uno strumento efficace e di successo per far conoscere l'Alleanza all'esterno, favorire l'interoperabilità militare tra forze armate diverse e contribuire al mantenimento della pace.

Con l'attuazione dei progetti *MAP* l'Alleanza sostiene le istituzioni ed incentiva la modernizzazione e la stabilità interna dei Paesi avviati verso l'adesione, in particolare dell'Albania, Macedonia e Croazia. Allo stesso tempo, svolge un'azione calmieratrice e di controllo sulle situazioni di crisi esistenti in Bosnia Erzegovina e Serbia e Montenegro.

Lo sviluppo dell'ESDI e le intese tra NATO ed Unione Europea, anche se a piccoli passi, stanno progredendo verso un'efficace cooperazione.

L'avvio della missione "Althea" in Bosnia rappresenta un ulteriore passo in avanti su questa direzione. È necessario, tuttavia, giungere al rafforzamento delle capacità militari dell'Europa e ad una più equa distribuzione degli oneri e delle responsabilità sulla sicurezza tra le due parti dell'Atlantico. Il principale ostacolo al raggiungimento di tali obiettivi è la mancanza di partecipazione alla difesa e sicurezza comune di alcuni Paesi europei.

I contatti tra i Comitati Militari della NATO e dell'Unione Europea sono sempre più numerosi ed efficaci. L'intendimento comune è di evitare duplicazioni, di organizzare gli sforzi al fine di creare sinergia, massimizzare le risorse ed accrescere l'efficienza attraverso una più stretta consultazione e cooperazione.

I risultati conseguiti dalla NATO nella regione dei Balcani occidentali sono rilevanti: ha fermato la guerra in Bosnia nel 1995 e da quasi dieci anni mantiene la pace in quel Paese; ha prevenuto una catastrofe umanitaria in Kosovo ove da più di cinque anni garantisce la sicurezza interna e sostiene le Autorità di autogoverno democraticamente elette.

Nella Serbia meridionale, ha gestito il positivo processo di reinserimento delle forze di sicurezza della Repubblica Federale di Jugoslavia nella *Ground Safety Zone*, zona cuscinetto tra il Kosovo e la valle di Preshevo, fermando una potenziale e pericolosa rivolta. Ha prevenuto lo scoppio di una guerra civile nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, di concerto con l'azione economica e diplomatica dell'Unione Europea.

In conclusione la NATO si è rivelata l'unica organizzazione in grado di svolgere efficaci azioni militari, di sostegno alla pace, nelle crisi complesse degli ultimi anni. Certo l'intervento in Kosovo, basato su bombardamenti selettivi e mirati, non è stato senza "danni collaterali". Ma non può essere disconosciuto all'Alleanza il merito di avere congelato dispute sanguinose e ataviche ed avviato un processo irreversibile di pacificazione e stabilizzazione.

Con il suo allargamento verso est, la NATO ha inglobato la Slovenia, la Romania e la Bulgaria,

delimitando così la regione più instabile dei Balcani occidentali nella quale ha inserito stabilmente contingenti militari e/o Quartier Generali per controllare le aree di maggiore conflittualità (Bosnia, Kosovo, Macedonia ed Albania).

Come conseguenza di detta presenza è stato possibile avviare il processo di democratizzazione delle istituzioni in questi Paesi ove, tuttavia, permangono tensioni e minacce alla sicurezza derivanti dal crimine organizzato, dal radicalismo etnico e politico, dal terrorismo e dalla corruzione.

Pertanto i contingenti militari NATO (SFOR e KFOR) ed ora la missione europea ALTHEA, sono destinati a rimanere nella regione a sostegno delle fragili istituzioni e per garantire l'ordine e la sicurezza interna.

Allo scopo di accelerare il processo di adesione allo NATO, l'Albania, la Macedonia e la Croazia, hanno firmato un accordo (*Adriatic Chart*) con gli USA, con la promessa di essere ammessi all'Alleanza entro il 2007. La Bosnia e la Serbia e Montenegro non hanno intrapreso alcuna delle iniziative citate per l'adesione alla NATO.

Nonostante gli sforzi internazionali la Bosnia Erzegovina rimane divisa, così come è stato stabilito a Dayton nel novembre 1995 e non è ancora riuscita a costituire forze armate uniche nella Federazione, obiettivo primario per l'Alleanza.

In Serbia e Montenegro rimane aperta la questione dello "status" finale del Kosovo. Per la sua soluzione è necessario l'impegno decisivo della Comunità internazionale e della buona volontà delle parti in causa.

Si ritiene, tuttavia, che quando le tre repubbliche firmatarie della Carta Adriatica saranno nella NATO, la Bosnia e la Serbia e Montenegro non potranno fare a meno di orientarsi verso l'Alleanza, sia per poter beneficiare della sicurezza comune sia per sviluppare i rapporti di cooperazione economica con i Paesi vicini e non essere emarginati dal resto d'Europa.