

Scienza e Pace

Science & Peace

ISSN 2039-1749

ONLINE FIRST

L'alleanza riluttante. La NATO e l'allargamento verso l'Europa orientale (1990–2008). Primi elementi per un'analisi fattuale

Alessandro Polsi

*Online Journal of the “Sciences for Peace”
Interdisciplinary Centre - University of Pisa*



This paper has been refereed through double-blind peer review

Received: 8 December 2022.

Accepted: 14 June 2023.

Published Online first: 27 June 2023.

To cite this article:

Polsi, A. (2023), "L'alleanza riluttante. La NATO e l'allargamento verso l'Europa orientale (1990-2008). Primi elementi per una analisi fattuale", *Scienza e Pace*, Online first, pp. 1-27.

Creative Commons BY-NC-SA 4.0



L'alleanza riluttante. La NATO e l'allargamento verso l'Europa orientale (1990 - 2008). Primi elementi per un'analisi fattuale[†]

Alessandro Polsi^{*}

Abstract

The enlargement of NATO in the 1990s was driven by multiple reasons, but mainly by the strong desire of some former socialist countries to sever all ties with Russia, due to concerns about a potential resurgence of Russia's imperial ambitions. Moreover, the negotiations for NATO accession served as a tool for Eastern European countries to expedite their inclusion into the European Union. The conflict in ex-Yugoslavia also presented a new task for the Atlantic Alliance, which, since its armed intervention in Bosnia, reinvented itself as an instrument for pacification, democratization, and the defense of human rights in Europe and elsewhere. The European Union initially proceeded slowly and cautiously, but the security concerns raised by the conflict in Bosnia likely forced the Union to accelerate the inclusion of Eastern countries. In the beginning, European leaders aimed to include only a few countries, such as Poland and the other members of the Visegrad Group. Finally, in 1997, when the European Union decided to open its doors to all Eastern countries, except Ukraine, the political and economic reforms imposed on the candidate states facilitated their accession to NATO, including the Baltic states. This helped to resolve some political issues, such as the position of minorities within the new democratic states, which could have hindered their inclusion into NATO.

Key words: NATO enlargement, European Union enlargement, NATO, Russia

Abstract

L'allargamento della NATO negli anni '90 del XX secolo è derivato da molteplici ragioni, ma principalmente dalla forte volontà di alcuni paesi ex socialisti di tagliare in maniera irreversibile ogni legame con la Russia, prevedendo il rischio di un ritorno di quel paese ad ambizioni imperiali. Inoltre i negoziati per l'adesione alla NATO sono stati lo strumento che i paesi dell'est Europa hanno utilizzato per accelerare la loro inclusione

[†] L'autore tiene a ringraziare i referee per la loro attenta lettura del testo e per le preziose indicazioni fornite. Più che mettere in discussione tesi consolidate sull'argomento, il presente lavoro mira soprattutto a offrire al lettore non specialista la possibilità di farsi un'idea più chiara del tema, sottolineando l'intreccio fra l'allargamento della UE e l'espansione della NATO.

^{*} Professore ordinario di "Storia delle Istituzioni Politiche", Dipartimento di Civiltà e Forme del Sapere, Università di Pisa. Email: alessandro.polsi@unipi.it

nell'Unione Europea. Il conflitto nell'ex Jugoslavia ha offerto un nuovo compito all'Alleanza Atlantica, che dall'intervento armato in Bosnia si è reinventata come strumento di pacificazione, democratizzazione e difesa dei diritti umani in Europa e altrove. L'Unione Europea in realtà si è mossa lentamente e con un atteggiamento prudente, ma probabilmente le preoccupazioni di sicurezza sollevate dal conflitto in Bosnia hanno costretto l'Unione ad accelerare l'inclusione dei paesi dell'est, anche se all'inizio i leader europei miravano a includere solo alcuni paesi, vale a dire Polonia e gli altri membri del gruppo di Visegrad. Infine, quando l'Unione Europea nel 1997 ha deciso di aprire le porte a tutti i paesi dell'est, eccetto l'Ucraina, le riforme politiche ed economiche imposte ai paesi candidati hanno facilitato la loro adesione alla NATO, compresi i paesi baltici, contribuendo a rimuovere alcune questioni politiche, come la posizione delle minoranze all'interno dei nuovi stati democratici, che avrebbero potuto impedire la loro inclusione nella NATO.

Parole chiave: allargamento NATO, allargamento Unione Europea, NATO, Russia

Introduzione

L'attuale guerra in Ucraina e il suo preludio, con l'annessione della Crimea alla Russia e la secessione di alcuni territori nel 2014 hanno risvegliato l'interesse degli storici sul tema dell'allargamento della NATO ai paesi dell'est Europa, dopo che per anni, almeno a partire dall'invasione statunitense dell'Iraq, l'Alleanza atlantica, agli occhi di molti politici e studiosi è apparsa prevalentemente uno strumento utile a limitare le spese militari per i paesi europei, ma un fossile politico, senza un chiaro obiettivo di fondo da perseguire¹. Le accuse mosse alla NATO, di avere mirato negli ultimi trent'anni ad accerchiare e minacciare la Russia², provocando la reazione di Putin, pongono oggi la sfida di provare a comprendere le motivazioni principali che hanno portato un'alleanza difensiva ad allargarsi verso est, fino a inglobare alcuni paesi che erano stati membri dell'Unione Sovietica. Negli anni '90 il dibattito accademico sul possibile allargamento fu intenso, per poi lasciare il posto ad una caduta di interesse e a poche ricerche storiche³.

1 Danish Institute for International Studies, *Gaining muscle, losing soul? Zombie NATO*, 2017 (contenuto digitale, in www.diis.dk).

2 Tesi espressa da J. Mearsheimer, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, in "Foreign Affairs", 93, 5, pp. 77-89.

3 Possediamo due importanti studi sull'argomento, e sono M.E. Sarotte, *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, Yale U.P. 2021 e F. Schimmelfennig, *The UE, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge U.P. 2003. Va fatta una considerazione sulle fonti: se la documentazione di parte statunitense è molto ricca, a partire dalle carte dei

Va fatta una importante premessa istituzionale: la NATO è una alleanza militare il cui obiettivo è la sicurezza dei propri membri garantita dal famoso articolo 5 dello Statuto, che impegna tutti gli aderenti ad intervenire in aiuto di un membro posto sotto attacco. Ma a tutti gli effetti è più corretto considerarla come una istituzione internazionale, composta da paesi democratici (con qualche parziale e a volte sostanziale eccezione), che si struttura, fin dalle origini, in due grandi componenti: una componente politica, rappresentata dal NAC (North Atlantic Council), in cui siedono tutti i paesi membri, ed una militare, la cui missione è coordinare le forze militari dell'alleanza ed elaborare scenari di intervento e di azione. Nella sua pluridecennale esistenza le due componenti dell'Alleanza hanno sviluppato linee dirigenti autonome, con la presidenza del NAC sempre di spettanza europea, mentre la componente militare è prevalentemente rimasta, per evidenti ragioni, sotto il comando dei militari statunitensi. Se i decenni della guerra fredda hanno segnato una prevalenza degli obiettivi militari dell'Alleanza, modellati dallo stato delle relazioni fra le due superpotenze, la componente politica è diventata prevalente dopo la fine della guerra fredda, quando ai paesi membri si è posto il quesito di cosa fare e in quale direzione utilizzare l'apparato militare messo in piedi nei precedenti quarant'anni⁴.

La caduta del muro di Berlino e la rapida riunificazione tedesca colsero di sorpresa i vertici ed i paesi membri dell'Alleanza atlantica, ormai avvezzi ad un trend consolidato e per molti aspetti ripetitivo di riti, esercitazioni militari e dichiarazioni politiche. Il crollo dei regimi socialisti e la dissoluzione del Patto di Varsavia posero in breve tempo agli Stati Uniti e ai paesi dell'Europa occidentale il quesito di come muoversi nei confronti dei paesi dell'est, in preda ad un rapido e violento processo di trasformazione dell'economia e in cerca di una via verso la democratizzazione dei propri sistemi politici, con non pochi rischi di conflitti interni e regionali, come le guerre appena scaturite dalla secessione di Slovenia e Croazia avevano evidenziato.

Con la fine dell'URSS nel dicembre 1991, si pose addirittura il quesito di quale obiettivo dare a un'alleanza politica e militare sorta per contrastare una superpotenza ormai dissolta. La nuova Russia poteva essere considerata un paese potenzialmente amico, un partner da coinvolgere in futuro nella ricerca di un nuovo equilibrio internazionale, o il suo intatto deterrente nucleare continuava a costituire una potenziale minaccia per il mondo occidentale?

presidenti Bush e Clinton, per l'Europa le fonti sono estremamente ridotte e si limitano per lo più alla documentazione ufficiale dei governi e dei Parlamenti. Questo rischia di generare una distorsione interpretativa, che può portare a sottovalutare il peso degli alleati europei nei meccanismi decisionali durante il periodo considerato.

⁴ Una efficace sintesi dei primi quarant'anni di vita dell'Alleanza atlantica è M. Clementi, *La NATO*, Bologna, Il Mulino 2002.

Su questo quadro di fondo, agivano altri attori che non vanno trascurati, dal FMI, prima istituzione internazionale chiamata ad affrontare la difficile transizione delle economie socialiste verso un'economia di mercato, alla CEE in procinto di trasformarsi in Unione Europea, alle prese con il problema di ritagliarsi un ruolo nel nuovo contesto internazionale pur se concentrata sulle proprie dinamiche interne e sugli sforzi per varare il progetto della moneta unica.

Questo saggio vuole fornire una sommaria descrizione dei principali passaggi che hanno portato all'allargamento verso est dell'alleanza atlantica, secondo un processo che fino ad un certo punto è sembrato lo strumento per contribuire alla stabilizzazione politica dei paesi dell'Europa orientale, salvo poi rovesciarsi in un crescente confronto con la Russia, in non piccola parte acceso proprio dai nuovi membri dell'Alleanza, sempre diffidenti e insicuri del potente vicino.

1. 1990 e dintorni

“The more the West argued that neither the European Union nor NATO was a suitable home for the former communist states, at least not in the near future, the more those states demanded membership, and as quickly as possible”⁵.

Questa citazione racchiude l'inedito dilemma in cui l'Europa e le istituzioni internazionali si mossero nella prima parte degli anni '90, chiamate a dare una rapida risposta alle aspettative altissime di quei paesi. La caduta dei regimi socialisti nei paesi dell'est costrinse alla mobilitazione tutti i principali attori internazionali. Il Fondo Monetario Internazionale fu la prima istituzione finanziaria cui si rivolsero i paesi dell'est per cercare di avviare una sostenibile riforma dell'economia, costretta ad uscire dall'economia pianificata per abbracciare l'economia di mercato. L'istituzione monetaria nel corso degli anni '80 aveva forgiato una rilevante “expertise” sul tema della riconversione delle economie dei paesi in via di sviluppo che, strangolati dal debito estero accumulato, furono costretti ad applicare dure ricette economiche improntate al liberismo e alla liberalizzazione economica, note con il termine di “Washington Consensus”⁶.

5 J. Eyal, *NATO's enlargement. Anatomy of a decision*, in “International Affairs”, 73, 4, Ottobre 1997, p. 698.

6 J. Williamson, *The Strange History of the Washington Consensus*, in “Journal of Post Keynesian Economics” Vol. 27, No. 2 (Winter, 2004-2005), pp. 195-206.

Questa scelta, per molti versi obbligata, per poter ottenere prestiti necessari per contenere il rischio di un collasso economico e sociale, costrinse questi paesi ad una brusca politica di privatizzazioni dell'apparato produttivo e una altrettanto traumatica liberalizzazione dei servizi, con ampi fenomeni di disoccupazione e espansione di un capitalismo selvaggio. Nonostante gli elevati costi sociali va sottolineato che è a Washington, non all'Europa occidentale, che i paesi dell'est guardano in un primo momento per la costruzione di un nuovo ordine economico e politico europeo. Se singoli paesi dell'Europa occidentale, imprenditori e società partecipano delle ricche occasioni offerte dal processo di privatizzazione, mancò all'inizio da parte della CEE una visione politica coerente e condivisa sul futuro dell'ordine europeo. Molti i motivi: l'unificazione tedesca, completata nell'autunno del 1990 aveva mutato improvvisamente i consolidati equilibri all'interno della CEE, e, superati i timori iniziali, i paesi membri della Comunità furono per molti mesi impegnati a disegnare e concordare il processo di approfondimento dell'unità europea che porterà nel dicembre del 1991, quasi in contemporanea con la dissoluzione dell'URSS, alla approvazione del trattato poi firmato a Maastricht nel febbraio 1992 e al lancio del progetto della moneta unica. Ricordiamo infine che l'entrata in vigore del trattato si realizzò solo dal 1 novembre 1993 a causa di vari ritardi nelle ratifiche⁷. Quasi due anni, quindi, per far partire l'Unione Europea, mentre nel resto del Continente gli avvenimenti scorrevano ad un ritmo velocissimo.

Terzo attore in gioco la NATO. L'alleanza si presentava, dopo la dissoluzione del patto di Varsavia, come l'unica coalizione militare esistente nel continente, privata del suo storico avversario, anche se l'URSS e poi la Russia continuavano ad essere una potenza nucleare e quindi a rappresentare una potenziale, anche se non immediata, fonte di minaccia. Almeno fino alla dissoluzione dell'URSS nella percezione della NATO la fine dei regimi socialisti rappresentò l'opportunità di vedere la linea di demarcazione con lo storico avversario allontanarsi di centinaia di chilometri, materializzando la situazione sperata per decenni di una grande zona neutrale nel cuore del continente. Le scelte dell'amministrazione Bush sono univoche in questo senso: al momento delle trattative sull'unificazione tedesca il presidente statunitense e il ministro degli esteri tedesco fecero a Gorbachev esplicite assicurazioni verbali sul non allargamento ad est dell'alleanza⁸. Subito dopo l'unificazione l'atteggiamento

⁷ Il più importante intoppo fu il referendum danese che nel 1992 respinse il trattato, per cui il governo di Copenhagen fu costretto a indire un secondo referendum nel 1993, in cui prevalsero i favorevoli.

⁸ Esaustivo dell'argomento è M. Trachtenberg, *The United States and the NATO Non-extension Assurances of 1990: New Light on an Old Problem?* In "International Security," V, 45, N, 3, Winter 2020/2021, pp. 162-203

della NATO, nella sua sfera politica, è quello di assicurare i paesi dell'est e l'URSS sulla possibilità di dar vita ad una comune collaborazione per il mantenimento della sicurezza in Europa. Per questo obiettivo si spende il segretario generale dell'organizzazione atlantica, Manfred Wörner nel corso di una serie di viaggi nelle capitali dell'est e a Mosca. Coerente con questo obiettivo il rafforzamento dei meccanismi diplomatici previsti dagli accordi di Helsinki del 1975 per la cooperazione e la sicurezza in Europa, che si tradussero in una nuova organizzazione internazionale per la sicurezza in Europa, l'OSCE, che prese ufficialmente vita nel gennaio 1995. Il 3 gennaio 1993 fu firmato a Mosca il trattato Start II, sul controllo degli armamenti nucleari, mentre erano in corso le trattative fra Stati Uniti e Russia per giungere alla rimozione degli armamenti nucleari dai paesi dell'ex URSS che si erano resi indipendenti. Particolarmente importante era per l'occidente giungere alla denuclearizzazione dell'Ucraina. La strada fu tracciata nel corso di un incontro a Mosca il 14 gennaio 1994 fra Eltsin e Clinton, che si tradusse poi nell'accordo siglato nel dicembre 1994 a Budapest, fra Ucraina, Russia, USA e Regno Unito che approvò il trasferimento degli armamenti nucleari in Russia in cambio della garanzia fornita dalla Russia e dagli altri paesi sulla sicurezza e integrità territoriale dell'Ucraina. L'incontro fra Clinton e Eltsin segna il limite temporale prima del quale non si parlò mai esplicitamente di una possibile espansione della NATO, in quanto le priorità degli Stati Uniti e della stessa Alleanza erano quelle di mettere sotto controllo le armi nucleari della ex URSS e progredire sulla strada degli accordi di riduzione degli armamenti.

Ma esisteva un quarto attore in gioco, ed erano i governi di molti paesi dell'est, guidati in alcuni casi da prestigiosi oppositori dei regimi socialisti, molto apprezzati e sostenuti in occidente. Nel febbraio del 1991 Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria avevano dato vita al gruppo di Visegrad, un accordo politico di coordinamento con cui i tre paesi cercavano di favorire forme di cooperazione economica oltre ad adottare una comune linea di politica estera. Già nel marzo di quell'anno prima Vaclav Havel e poi Lech Walesa si recarono in visita ufficiale a Bruxelles. Una delle porte a cui bussarono fu quella della CEE e della Commissione europea, con la richiesta di aiuti economici e di accesso facilitato al mercato della CEE. L'altra porta fu il comando supremo della NATO in Europa. Entrambi i presidenti chiesero di poter aderire all'alleanza militare. Di lì a poche settimane anche il presidente della Lituania, impegnato in un delicato processo di secessione dall'URSS, avanzò analoga richiesta. Le ragioni sono evidenti, il timore di un possibile mutamento nella dirigenza dell'URSS, con il prevalere delle componenti conservatrici ed

imperialiste, timore che sembrò materializzarsi nell'agosto 1991, con il fallito golpe militare.

Il ricordo dei decenni di oppressione e forzato allineamento politico, ma anche la profonda instabilità politica dell'URSS alla vigilia del collasso giustificavano queste richieste.

Da parte occidentale la risposta fu all'inizio molto prudente. La prima reazione della NATO fu l'istituzione di un organismo permanente di consultazione con gli altri paesi europei, il NACC (North Atlantic Consultation Council), concepito per rassicurare e informare l'Unione Sovietica e i paesi del cessato Patto di Varsavia sulle politiche dell'alleanza. Alla prima riunione, il 20 dicembre 1991, l'ambasciatore sovietico comunicò ufficialmente la dissoluzione dell'URSS e indicò la Russia come paese successore⁹. Ma il NACC era solo un contenitore vuoto, mentre i primi discorsi sulla sicurezza europea venivano indirizzati sulla ipotesi di un rafforzamento dell'ONU e sulla riforma della Conferenza sulla sicurezza europea.

Per cui nei primissimi anni '90 prevalse l'incoraggiamento ad una integrazione in primo luogo fatta di simboli, aperture diplomatiche e cooperazione nelle istituzioni politiche sovranazionali¹⁰. La prima istituzione utilizzata per segnare simbolicamente il ritorno dell'est Europa fu il Consiglio d'Europa, con sede a Strasburgo e focalizzato principalmente sulla tutela dei diritti umani: il 6 novembre 1990 fu ammessa l'Ungheria, primo paese ex socialista, seguita il 26 novembre 1991 dalla Polonia, nel 1992 la Bulgaria, mentre le altre repubbliche attesero fino alla primavera del 1993 per perfezionare la propria adesione. L'Ucraina entrò per ultima nel novembre 1995¹¹.

Più nebulosa la risposta europea. La CEE e poi la UE erano concentrate sul progetto della moneta unica e sul possibile allargamento ai paesi nordici e all'Austria, che la dissoluzione dell'URSS aveva svincolato dagli obblighi di neutralità imposti o autoimposti dopo la seconda guerra mondiale¹². Solo nel vertice dei capi di stato e di governo di Copenhagen del giugno del 1993, la UE si esprime sulla possibilità di un allargamento ad alcuni paesi dell'Europa orientale, ponendo precise condizioni politiche ed economiche per poter avviare

9 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 140.

10 F. Schimmelfennig, *The UE...cit.*, pp. 41 e seg.

11 Dal sito web del Consiglio d'Europa. www.coe.int. Anche la Russia aderì all'istituzione nel febbraio 1996.

12 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 140 riferisce di un colloquio fra Kohl e Bush, in cui il cancelliere tedesco spiegò come, all'indomani della firma del trattato di Maastricht, le priorità della UE erano l'ingresso dei paesi nordici.

quel processo. Ma la posizione della dichiarazione, quasi alla fine del comunicato ufficiale, segnalava la ancora scarsa rilevanza dell'argomento per i governi europei. È abbastanza logico che in questo contesto i paesi dell'est finissero per guardare in primo luogo a Washington per garantire la propria indipendenza e sicurezza e ottenere la cooperazione economica di cui necessitavano. Ultimo dato da sottolineare: gli aiuti bilaterali di Stati Uniti e Germania, unico paese europeo a fornire consistenti flussi finanziari, si indirizzarono quasi esclusivamente verso i paesi del gruppo di Visegrad, percepiti come culturalmente, politicamente ed economicamente più affini con i paesi occidentali e più facili da integrare. Dopo la divisione della Cecoslovacchia, fu la Repubblica Ceca ad essere considerata come il partner privilegiato, mentre la Slovacchia finì ai margini dei processi di assistenza e integrazione¹³.

2. Walesa e Clinton, la guerra in Bosnia e la UE

In concomitanza con la dissoluzione dell'URSS dentro il versante politico dell'Alleanza si fece largo l'idea di poter utilizzare l'istituzione e il suo apparato militare per possibili impieghi "out of area", a supporto di quella espansione naturale dei regimi democratici e dei diritti umani che a inizio decennio sembrava alla portata di tutti i paesi europei. Se ne parlò per la prima volta nel dicembre 1991 a Roma nella periodica riunione del Consiglio dell'Alleanza, a seguito dell'impressione suscitata dai conflitti in Slovenia e Croazia.

Ma il fattore decisivo fu lo scoppio della guerra civile in Bosnia nel marzo 1992. Il conflitto dimostrò l'assoluta incapacità dei paesi europei e della ancora in gestazione OSCE ad intervenire per risolvere il conflitto. Se ne fece carico l'ONU con più missioni che, dal primo intervento di carattere umanitario alla risoluzione finale di imporre con la forza la cessazione dei combattimenti e l'accettazione del piano di pace elaborato a Dayton (1995), aveva bisogno di assicurarsi il controllo dello spazio aereo, che solo la struttura militare e logistica della NATO poteva garantire. Il supporto della NATO fu all'inizio subordinato alla richiesta di intervento da parte dell'inviato dell'ONU a Sarajevo, una condizione che accreditò l'Alleanza come strumento al servizio della comunità internazionale, pur creando non poche difficoltà pratiche

13 L. Mattina (a cura di) *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*. Il Mulino 2009, p.48, evidenzia come fino al 1995 siano la Banca Mondiale e il FMI a convogliare gran parte degli aiuti ai paesi dell'est Europa. L'unico paese europeo a fornire sostanziosi aiuti bilaterali è la Germania, che si concentra su Polonia, Ungheria e Cechia. Quasi assente l'Italia in quegli anni, alle prese con una difficile situazione finanziaria.

nell'espletamento della missione.¹⁴ La parte conclusiva dell'intervento internazionale in Bosnia fu demandata alla NATO che, su mandato dell'ONU, riuscì con un serie di attacchi aerei mirati, a indurre la parte serba a cessare le ostilità. La tragedia bosniaca richiamò i paesi dell'Europa occidentale e gli USA alla brutale realtà di una Europa orientale che era semplicistico e pericoloso concepire come una sorta di grande e pacifica area di separazione fra Unione Europea, NATO e Russia¹⁵ Troppe le tensioni potenzialmente in grado di replicare il conflitto bosniaco; ad iniziare dall'enorme problema della consistente minoranza russa presente nelle nuove repubbliche baltiche, sostanzialmente privata del diritto di cittadinanza, o ai risorgenti nazionalismi etnici che attraversavano la Romania la Bulgaria e l'Ungheria.

L'instabilità politica della Russia generava a sua volta nuovi timori: il mantenimento di una enorme forza di deterrenza nucleare, rendevano concreto il timore di un possibile futuro ritorno della Russia e mire di egemonia imperiale. In quegli anni di pluralismo, in Russia esistevano correnti politiche non marginali che invocavano esplicitamente il ritorno ad una dimensione neoimperiale della Federazione.

Se il presidente Bush si era dimostrato poco propenso ad assecondare la richiesta dei paesi di Visegrad per una loro inclusione nella NATO, con la presidenza Clinton l'atteggiamento dell'amministrazione USA iniziò lentamente a mutare. Ad iniziare proprio dal presidente: Clinton è per molti aspetti un erede dell'universalismo wilsoniano, ed era sinceramente convinto della opportunità di favorire l'allargamento e consolidamento dei regimi democratici come mezzo per garantire la sicurezza globale. In questa prospettiva la NATO poteva diventare uno strumento per proteggere ed allargare la comunità democratica. In particolare il consigliere per la Sicurezza Nazionale Anthony Lake, già dai primi mesi della nuova presidenza (gennaio 1993), lavorò per inserire il tema dell'allargamento democratico nell'agenda della Presidenza. Secondo la testimonianza di Lake un passaggio cruciale fu l'incontro che Clinton ha nell'aprile del 1993 con Havel e Walesa, i quali con molta passione perorano la causa dell'ingresso dei loro paesi nella NATO¹⁶.

14 Eyal, *NATO's enlargement... cit.*, p. 700

15 Secondo Schimmelfennig, *The UE...cit.* (41 e seg.) fino a quel momento la NATO, e la sua leadership si erano mosse nell'illusione che la caduta dei regimi socialisti e lo scioglimento del Patto di Varsavia avessero creato una vasta buffer zone di centinaia di chilometri fra i confini dell'Alleanza e la Russia, per altro non più percepita come una minaccia imminente.

16 Schimmelfennig, *...cit.* p. 238, che riporta le memorie di Lake. Agivano poi importanti fattori di politica interna, come il desiderio di Clinton di contendere al partito Repubblicano il voto dei discendenti della comunità polacca, numerosa e molto attiva politicamente. Dalla documentazione portata da Sarotte emerge fortissima la determinazione dei paesi di Visegrad di entrare nella NATO. Walesa in aprile ricorda esplicitamente a Clinton come la NATO abbia

Ma ancora per più di un anno l'atteggiamento dell'alleanza fu estremamente riluttante. Nell'ottobre del 1993 fu inaugurato con molta enfasi il programma Partnership for Peace, volto a creare uno schema di collaborazione e fiducia con la Russia e tutti gli altri paesi dell'Europa orientale. Il piano conteneva però una contraddizione basilare in quanto mirava a unire e mettere sullo stesso piano la Russia e paesi a lei chiaramente diffidenti quando non ostili. Nel gennaio del 1994 nel primo summit NATO cui partecipò, Clinton pronunciò la celebre frase: "While the Partnership is not NATO membership...neither is it a permanent holding room. It changes the entire NATO dialogue so that now the question is no longer whether NATO will take on new members but when and how"¹⁷. Nel prosieguo del suo discorso Clinton difese però il programma di Partnership, che non doveva essere la riproposizione di una nuova linea divisoria, spostata verso est, che avrebbe posto la democratica Ucraina dalla parte sbagliata di questa¹⁸. L'Ucraina oltre tutto era in quel momento in cima alle preoccupazioni degli USA perché ancora depositaria di una parte dell'arsenale nucleare ex sovietico.

Nelle intenzioni dell'amministrazione Clinton la Partnership poteva essere una specie di anticamera, dove i paesi dell'est, Russia compresa, avrebbero avuto tempo per consolidare la propria transizione democratica. Il Pentagono e l'amministrazione della Difesa concepivano lo schema come una possibile formula di associazione a tempo indefinito, per cui le parole di Clinton, in quel momento, erano più un modo per contenere le ansie dei paesi dell'est, che l'enunciazione di una svolta politica considerata ancora prematura¹⁹.

Ma i paesi interessati ad una vera membership, e che potevano contare fra l'altro sul peso di agguerrite lobby nazionali dentro gli USA, spingevano perché la partnership fosse solo un momento di passaggio per una futura e rapida piena adesione. Questo valeva soprattutto per i paesi di Visegrad. Il novembre del 1994 fu un momento cruciale, in quanto la vittoria repubblicana alle elezioni

già mancato due opportunità di allargarsi ad est, e che in quel momento, mentre la Russia stava consolidando il proprio controllo politico sulla Comunità di Stati Indipendenti, era vitale salvare i paesi europei dal rischio di un ritorno dell'egemonia russa. Sarotte, *Not one Inch...*, p. 182.

¹⁷ Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 185. Il discorso fu pronunciato il 12 gennaio 1994.

¹⁸ Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 185

¹⁹ J. M. Goldgeier, *The U.S. Decision to Enlarge NATO: How, When, Why, and What Next?* "The Brookings Review", Summer, 1999, Vol. 17, No. 3, pp. 18-21. La prospettiva di allargamento ad est della NATO fu oggetto di un grande dibattito entro gli Stati Uniti: oltre alle divisioni interne all'amministrazione, una buona parte degli analisti politici accademici espressero riserve e una sostanziale contrarietà. Essi paventavano il rischio di aumentare la percezione di insicurezza da parte della Russia generando, nel medio periodo, una spirale di diffidenza con la Russia indotta ad incrementare il suo potenziale militare, a sua volta in grado di generare la richiesta di una più robusta deterrenza. Una rassegna e una contestazione di queste posizioni in C.L. Ball, *Nattering NATO negativism? Reasons why expansion may be a good thing*, in "Revue of International Studies" 1998, 24, pp. 43-67.

di midterm, convinse la presidenza a muoversi verso un primo possibile allargamento, superando le forti resistenze interne all'amministrazione della Difesa²⁰, timorosa che l'allargamento potesse mettere in pericolo gli accordi per la riduzione degli armamenti nucleari e l'imminente denuclearizzazione dell'Ucraina.

L'amministrazione Clinton nella retorica dell'alleanza fra paesi democratici amanti della pace sembrò trovare un possibile punto di sintesi con l'opposizione, che già da tempo si era espressa per l'allargamento della NATO, per accompagnare l'evoluzione dell'alleanza verso nuove sponde e dimensioni, cercando per altro di non irritare eccessivamente la Russia. Russia che nell'ottobre 1994 Eltsin aveva avviato in guerra contro l'autoproclamata repubblica indipendente di Cecenia, palesando lo stato disastroso delle proprie forze armate.

Contemporaneamente il conflitto in Bosnia stava assumendo contorni sempre più violenti, con la NATO, dall'aprile del 1993 impegnata in una missione di controllo dello spazio aereo a supporto della missione terrestre delle Nazioni Unite²¹. L'intervento in Bosnia rappresentò per la NATO una duplice metamorfosi: da un lato era la messa in pratica della ipotesi di interventi fuori area, dall'altro, per le sue forme e finalità - sotto il controllo delle NU e con lo scopo di proteggere una missione umanitaria - diede forma all'auspicata evoluzione dell'Alleanza verso la forma di un patto fra democrazie impegnate nel mantenimento della pace. Dimensione che rendeva più difficile trovare argomenti per sbarrare la porta all'ingresso a nuovi partner, pienamente titolati.

La decisione su un allargamento della NATO va inquadrata in una strategia più larga per stabilizzare la sicurezza in Europa, di cui l'altro attore è la UE, o meglio i suoi principali stati. La UE, dopo le aperture espresse a Copenaghen nel 1993 aveva avviato all'inizio del 1994 - praticamente in concomitanza con il già ricordato vertice NATO - il cosiddetto processo di associazione per Polonia e Ungheria. L'associazione contemplava l'accettazione di un vasto pacchetto di

20 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 242.

21 Missione Deny Fly, lanciata su mandato della risoluzione 816 del Consiglio di Sicurezza, poi ampliato con la risoluzione 836 del giugno '93. Il comma 4 della risoluzione 816 così recitava: "Authorizes Member states, seven days after the adoption of this resolution, acting nationally or through *regional organizations* or arrangements, to take, under the authority of the Security Council and subject to close coordination with the Secretary-General and UNPROFOR, all necessary measures in the airspace of the Republic of Bosnia and Herzegovina, in the event of further violations, to ensure compliance with the ban on flights referred to in paragraph 1 above, and proportionate to the specific circumstances and the nature of the flights." Il corsivo è mio. Da notare che la Risoluzione fu votata da tutti i membri del Consiglio di Sicurezza con la sola astensione della Cina.

misure volte a mettere l'economia del paese interessato in condizione di poter entrare e competere nel mercato unico europeo. Nella primavera del 1994, il 31 marzo e il 4 aprile, Ungheria e Polonia avanzarono richiesta formale di adesione all'Unione Europea. Nel 1994 altri paesi si candidarono ad aderire al programma di associazione, Repubblica Ceca, Slovacchia, Bulgaria e Romania. Nel vertice di Essen del Consiglio Europeo, il 9 e 10 dicembre 1994 i paesi della UE affrontano per la prima volta in maniera esplicita e finalmente operativa il tema dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa orientale. Il vertice si tenne pochi giorni dopo la conclusione del trattato per la denuclearizzazione dell'Ucraina, quando il quadro europeo sembra sul punto di raggiungere una ragionevole stabilità. Ad Essen si dichiarò esplicitamente che ai paesi dell'Europa orientale veniva offerta l'opportunità di divenire membri della UE, "non appena in grado di soddisfare le condizioni richieste"²². Fu tracciata la strada per l'adesione di nuovi membri e stabilita la complessa rete di riunioni, organismi e scadenze per avviare il processo di adesione. Sempre ad Essen si diede sostegno al ravvicinamento fra la UEO (Unione Europea Occidentale, l'istituzione che si proponeva di coordinare le attività di difesa dei paesi europei) e i paesi dell'Europa orientale. La strada per i candidati ad una prossima adesione alla UE appariva tracciata, anche se dal punto di vista pratico fu solo dopo l'approvazione del libro bianco sull'allargamento ad est, preparato dalla Commissione nel giugno 1995 ed approvato nel luglio 1995 dal Consiglio europeo, che la macchina per l'adesione dei paesi dell'est alla UE si mise in moto.

Nei documenti ufficiali della UE si fa quasi esclusivamente riferimento all'ammissione dei nuovi paesi nel mercato unico europeo, ma trapela un discorso di fondo, sostenuto in particolare dalla Germania, relativo alla sicurezza in Europa e alla scelta di eliminare quella zona grigia determinata dal crollo del blocco sovietico²³.

La posizione della Germania fu determinante nel supportare la determinazione degli Usa all'allargamento della NATO, così come nell'imprimere una scossa alla politica orientale della UE. Memore della situazione geopolitica che il paese aveva dovuto affrontare ad oriente dal XIX secolo in poi, alla ricerca di un equilibrio con l'impero russo sulle sfere di influenza nell'Europa orientale, la classe politica tedesca non aveva intenzione di riprodurre quella scomoda situazione lasciando i paesi ex socialisti in una palude, che prima poi sarebbe poteva rivendicata dalla Russia come propria sfera di influenza. Inoltre alla fine del 1994 erano ormai passati cinque anni dalla caduta del muro di Berlino e le

22 Consiglio Europeo di Essen, 9-10 dicembre 1994 "Relazioni esterne dell'Unione europea".

23 Si fa riferimento in particolare ai vertici di Essen (9-10 dicembre 1994) e Cannes (26-27 giugno 1995).

nuove dirigenze democratiche dei paesi orientali rischiavano di trovarsi in seria difficoltà in assenza di evidenti segnali di integrazione da occidente, dopo i tanti incoraggiamenti iniziali. Quindi Stati Uniti e Germania avviarono una politica complementare per l'allargamento della NATO e l'espansione della UE. Marte e Venere alleati, utilizzando una metafora inventata alcuni anni dopo dal politologo Robert Kagan²⁴. Un'alleanza non di comodo che esprimeva una complementarità: l'accettazione di quello che fu definito l'Acquis comunitario da parte dei paesi candidati finì per essere la condizione che garantiva quella stabilità politica e l'assenza di contenziosi aperti con altri stati che erano i requisiti necessari per poter entrare nell'alleanza²⁵.

Presa in linea di massima la decisione di allargare l'alleanza a Polonia, Ungheria e Cechia, gli USA e i paesi europei decisero di dilazionare l'avvio della procedura di adesione alla seconda metà del 1996, per non mettere in difficoltà Eltsin, il cui mandato scadeva nel 1995 e che cercava la rielezione²⁶. La preoccupazione dell'amministrazione USA di non irritare la classe politica russa e non indebolire Eltsin portò a prospettare varie forme per l'inclusione dei nuovi membri, come il riconoscimento della protezione garantita dell'art. 5 dello statuto, ma senza il dispiegamento di truppe nei loro territori.

Sia la NATO che la UE già nel dicembre 1994 avevano chiarito che il processo di allargamento sarebbe stato un percorso lungo, in cui i candidati dovevano soddisfare precise condizioni economiche, impegni militari e garantire un pieno sviluppo delle istituzioni democratiche. Nome e tempi di adesioni dei futuri candidati furono lasciati in sospeso e subordinati al raggiungimento delle condizioni poste dalle istituzioni europee e nordatlantiche. Era però di dominio pubblico che i paesi in questione erano i primi 3 membri del gruppo di Visegrad.

24 R. Kagan, *Paradiso e Potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Mondadori 2003. Kagan sintetizzava con questa felice metafora un momento di crescenti divergenze fra politica estera USA, improntata all'hard power, e politica europea, impregnata di soft power. Concetti analoghi, riferiti alla politica estera della Germania, potenza civile, sviluppa H. Tewes. *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*, New York, Palgrave, 2002. Sull'idea di un approccio alla sicurezza europea basato su valori civili e non sul rafforzamento militare v. H. Sjursen (ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London Routledge 2007.

25 K.M. Fiere A. Wiener, *Constructing institutional interests; EU and NATO enlargement*, 6, 1999, pp. 721-742.

26 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p.218 mette bene in chiaro che i paesi dell'est, compresa l'Ucraina, già nei primi anni '90 manifestano il desiderio di unirsi alla NATO; il problema è la prudenza degli USA per non irritare la Russia. Esistono poi problemi specifici: la Polonia agli occhi degli USA non era ancora pronta in quanto non era al momento stabilito con chiarezza il controllo civile sulle istituzioni militari.

Per gli altri paesi che aspiravano all'ingresso nell'alleanza fu l'avvicinamento e la richiesta di adesione alla UE ad offrire il percorso di avvicinamento più agevole alla NATO²⁷.

Dopo gli accordi di associazione firmati nel 1994 con Repubblica Ceca, Romania, e Bulgaria nel giugno 1995 la UE firmò gli accordi di associazione con le 3 repubbliche baltiche, mentre anche la Slovenia si stava avvicinando alla nuova condizione²⁸.

La richiesta di adesione di Estonia, Lettonia e Lituania rappresentò una soglia politica da superare: accettando di includere nelle istituzioni occidentali tre ex repubbliche sovietiche, si apriva la strada ad altre possibili adesioni all'Unione, che infatti furono subito presentate, da parte di Ucraina e Georgia. Nel caso delle tre repubbliche baltiche, in particolare per Lettonia ed Estonia, il fattore più problematico era la presenza di una consistente minoranza russa, che si era trovata fortemente discriminata al momento dell'indipendenza. Dopo le guerre in Jugoslavia proprio questo elemento diventava una ragione in più per aprire le porte della Unione, in modo da poter più facilmente imporre un trattamento meno discriminatorio delle minoranze, tanto in nome del rispetto dei valori democratici, quanto nell'ambito della politica di sicurezza della UE, che, non potendo dispiegarsi con strumenti militari, doveva farsi carico di una visione lungimirante e territorialmente molto vasta, che aveva come obiettivo quello di prevenire nuovi conflitti in prossimità dei propri confini.

Il processo di associazione alla UE si interseca con le prospettive di allargamento della NATO, dove le richieste di adesione alla Partnership for Peace si sono nel frattempo moltiplicate.

La motivazione anche in questo passaggio è attribuibile a più fattori, ma la componente principale mi sembra rintracciabile in un approccio politico e culturale più vasto: dopo il ruolo decisivo rivestito dalla NATO nella risoluzione della crisi bosniaca, si è rotto definitivamente un tabù riguardante l'impegno fuori zona dell'Alleanza - che fino a quel momento era sostanzialmente vincolata ad agire militarmente entro il perimetro territoriale dei propri alleati, come previsto dall'art. 6 del trattato. Si afferma, dentro la NATO, come dentro la UE, la rappresentazione delle due istituzioni come il punto di coagulo delle democrazie e delle nuove democrazie nello spazio europeo, ma anche

27 Parlamento Europeo, Nota tematica No 31. *Le questioni della sicurezza e della difesa e l'ampliamento dell'Unione Europea*. 30 ottobre 1998

28 *Preparazione dei paesi associati dell'Europa Centrale ed orientale alla loro integrazione nel mercato interno dell'Unione europea. Conclusioni del Consiglio*, Cannes, 26-27 luglio 1995, in www.EU.it

euroasiatico, lasciato scoperto dal crollo dell'URSS. Da qui, dentro la UE, la maturazione delle politiche di vicinato rivolta ai paesi del Mediterraneo e poi ad una grande parte dei paesi dell'ex URSS.

3. Fra UE e NATO

È abbastanza ovvio che l'atteggiamento di apertura della UE si accompagni con una nuova spinta all'allargamento della NATO. I paesi europei, con l'eccezione dei paesi neutrali entrati nel gennaio 1994, sono parte dell'alleanza militare e dei suoi organi decisionali e nella seconda metà degli anni '90 vi è una sostanziale concordanza con l'amministrazione USA sulla possibilità di procedere ad una ulteriore estensione dei membri dell'alleanza, al punto di fare dell'allargamento della NATO il naturale complemento militare dell'allargamento politico ed economico della UE. Dal punto di vista degli stati interessati il pacchetto offerto dai paesi occidentali (UE e NATO) si presenta sostanzialmente come un unicum di prescrizioni e condizioni, in cambio di una promessa di crescita economica, democrazia e pace²⁹. Ma i tempi lunghi e all'inizio ancora incerti del processo di adesione alla UE, un processo complesso che richiede profonde riforme amministrative ed è sottoposto a periodiche verifiche, rendono alla fine la richiesta di adesione alla NATO una scorciatoia per compiere quel salto di campo che per i paesi dell'est è l'unica alternativa ad una rischiosa neutralità politica³⁰.

Per i paesi baltici è ancora qualcosa di più vitale: ottenere la certezza di poter uscire, in maniera irreversibile, dal perimetro spaziale e mentale dell'impero zarista e della ex Unione Sovietica. La grande incertezza che avvolge i destini della Russia, fra frammentazione politica e gravi problemi economici, il degrado dello strumento militare russo, sembrano offrire alle tre repubbliche una occasione unica per uscire definitivamente da secoli di assoggettamento alla Russia³¹.

Rimane il problema dei rapporti con Mosca. Come ricordato nel 1996 si devono tenere le elezioni presidenziali e l'opposizione ad una possibile allargamento

29 v. I saggi pubblicati in "Word Affairs" 164,4, 2002, numero monografico *Where Does Europe End? The Politics of NATO and EU Enlargement*.

30 In parte per il semplice motivo che l'ingresso poteva essere concordato in prima battuta con gli USA, che erano un solo interlocutore politico e il partner di maggioranza dell'Alleanza atlantica, e le cui preoccupazioni per gli aspetti della riforma amministrativa dei paesi candidati era ovviamente minori rispetto ai paesi europei. Una posizione benigna sul dossier NATO avrebbe poi avuto inevitabili ricadute sul piano dell'ingresso nella UE.

31 M. Kramer, *NATO, the Baltic States and Russia: A Framework for Sustainable Enlargement*, in "International Affairs", 78,4, pp.731-756.

della NATO tiene banco. Le resistenze di Mosca alle ipotesi di allargamento sono palesi ed evidenti, anche se progressivamente in arretramento a causa del disperato bisogno di aiuti finanziari del paese da parte dall'occidente. Nel giugno del 1996 il National Security Council suggerì al presidente Clinton di accelerare sull'adesione di nuovi membri, limitando però l'invito solo a quelli che ormai erano i candidati ovvii³².

La decisione ufficiale sul primo allargamento della NATO fu formalizzata nel vertice di Madrid del luglio 1997, quando fu avanzato formalmente l'invito a Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, con l'intenzione di approvare il loro ingresso nel 1999, cinquantenario dell'Alleanza³³. La formalizzazione della decisione era stata preceduta a marzo da un incontro fra Clinton e Eltsin, in cui il presidente russo fu nella sostanza costretto a prendere atto della decisione. Accettato un parziale allargamento, la linea di resistenza russa si rivolse ad auspicare una soluzione norvegese per i nuovi membri (la Norvegia non detiene armi nucleari né ospita truppe straniere e lo può fare solo in caso di guerra, e questa ipotesi fu informalmente fatta propria dalla NATO), e a erigere un perimetro attorno alle repubbliche baltiche e all'Ucraina.

Alla Russia fu comunque offerto un coinvolgimento più elevato nella gestione della sicurezza europea con la firma il 27 maggio 1997 del trattato, che istituiva il NATO-Russia Permanent Joint Council. Con quell'atto i paesi membri della NATO e la Russia dichiaravano di non considerarsi più avversari, e di voler cooperare per il mantenimento della sicurezza euro-atlantica. Veniva prevista la creazione di strutture amministrative permanenti di contatto e si contemplava la possibilità di tenere periodiche riunioni congiunte a livello di presidenti e capi di governo³⁴. Il problema, dal punto di vista russo, è che l'Europa da mettere in sicurezza si stava visibilmente restringendo.

Infatti sempre nel vertice di Madrid si prepararono future decisioni: da parte francese ed italiana (presidente del consiglio Romano Prodi, futuro presidente della Commissione europea), vi fu la richiesta di aprire le procedure per l'allargamento dell'Alleanza anche a Slovenia e Romania, proposta che vide contrario il cancelliere tedesco Kohl. Alla fine nel comunicato conclusivo del

32 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p. 257

33 Già dall'inizio del 1997 tutti i paesi dell'est, comprese le repubbliche baltiche e la repubblica di ex Macedonia avevano in ogni caso stretto rapporti di stretto dialogo in vista di una futura adesione alla NATO. Cfr. Parlamento europeo, 30 ottobre 1998, *Nota tematica No 31 Le questioni della sicurezza e della difesa e l'ampliamento dell'Unione europea*. Ricordo che le procedure per l'adesione all'Alleanza prevedono che sia il Consiglio a rivolgere l'invito di paesi che hanno manifestato interesse. E' ovvio che le trattative diplomatiche siano iniziate ben prima,

34 *Founding Act on Mutual Relations, Co-operation and Security between NATO and the Russian Federation*, 1997, in (www.nato.russia.council.info)

vertice i due paesi furono menzionati solo come aspiranti alla membership, ma tale menzione di basso profilo permise a Gran Bretagna e Danimarca, di includere fra gli aspiranti anche i tre paesi baltici. Una dichiarazione che le tre repubbliche considerarono un importante successo³⁵.

Il vertice di Madrid anticipò di pochi mesi l'impegno della UE ad accelerare il processo di adesione dei paesi dell'est. A novembre del 1997 il Consiglio europeo, riunito a Lussemburgo, diede il via libera ai negoziati per l'adesione di Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovenia ed Estonia, ritenuti idonei ad avviare la fase finale dei negoziati³⁶. Lo strumento utilizzato, ad iniziare dal 1998, furono i Partenariati per l'adesione, uno schema di lavoro che rafforzava la collaborazione politica ed amministrativa fra Unione e candidati, e fissava con chiarezza gli obiettivi che questi paesi dovevano raggiungere, sottoponendo il processo di allineamento alla legislazione comunitaria a revisioni annuali da parte della Commissione, di fatto delegando a questa il compito di individuare i paesi che avevano effettivamente raggiunto gli obiettivi necessari per far parte dell'Unione³⁷. La UE doveva però risolvere uno spinoso problema interno, e cioè definire le regole di governance di una Unione avviata a raggiungere in breve tempo la soglia dei 24 membri. Come è noto fu un processo lungo e doloroso, avviato nel 1997 con il Consiglio Europeo di Amsterdam e parzialmente concluso nel Consiglio di Nizza nel 2001. In quel lasso di tempo si consumarono le dimissioni della screditata Commissione europea presieduta da Santer, nel 1999 sostituito da Romano Prodi, grande sostenitore dell'allargamento³⁸. Alla fine del 1999 anche Slovacchia, Lettonia, Lituania,

35 A. Kasekamp, *An uncertain journey to the promised land: The Baltic states' road to NATO membership*, in "Journal of Strategic Studies" 2020, VOL. 43, n. 6–7, p. 872. Ricordo anche come a partire dal 1994 era stato avviato da Gran Bretagna, Danimarca, e altri paesi NATO un programma di addestramento per le forze militari delle tre repubbliche baltiche, che prevedeva la creazione del Baltic Peacekeeping Battalion, che fu effettivamente impiegato nelle operazioni di Peacekeeping in Bosnia. Numerose informazioni sul sito on-line del Parlamento britannico.

36 Gli altri cinque paesi dell'est furono esclusi perché non soddisfacevano ancora i requisiti sui diritti umani e i diritti civili o, nel caso di Bulgaria e Romania, ancora troppo distanti nel processo di convergenza economica. Mattina, *La sfida...cit.*, p. 56. Secondo S. Croft, *Guaranteeing Europe's Security? Enlarging NATO Again*, in "International Affairs" 2002, 78,1, pp. 97-114 le decisioni sull'allargamento parallelo di UE e Nato nel 1997 non furono coordinate, ma il tenore delle dichiarazioni e la focalizzazione in entrambe le istituzioni sul tema del consolidamento della democrazia ad est lasciano pochi dubbi sulla coerenza delle motivazioni.

37 Nel 1998 iniziarono ufficialmente le negoziazioni per l'accessione di Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Polonia e Slovenia e Cipro. Nel 2000 si aggiunsero Bulgaria, Lituania, Lettonia, Romania, Slovacchia e Malta. Schimmelfennig, *The Eu...cit.*, p. 119.

38 La Commissione Europea sotto la presidenza di Romano Prodi (1999-2004) si fece paladina di una visione che ipotizzava una Unione Europea senza confini, ma aperta a tutti quei paesi disposti ad accettare le regole democratiche, dell'economia di mercato, e a soddisfare le condizioni per poter entrare e godere dei benefici del mercato unico, una situazione che ancora oggi resta ambiguamente aperta. L. Fasanaro, *Complessità e cambiamento nell'Unione Europea degli anni duemila. La visione di Romano Prodi e il ruolo della Commissione*, in E. Calandri, G. Laschi, S. Paoli, *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*,

Romania e Bulgaria furono ammessi al Partenariato, con decisione presa dal Consiglio europeo riunito ad Helsinki.

Tutti i paesi candidati alla adesione alla UE erano a quel punto contemporaneamente aspiranti all'ingresso nella NATO. UE e NATO lavoravano di conserva, con la NATO maggiormente impegnata a richiedere garanzie di stabilità politica, di pieno controllo degli organi parlamentari sulle forze armate dei paesi candidati³⁹, mentre la UE era soprattutto concentrata sugli aspetti di riforma amministrativa e degli apparati statali e sulla piena adesione all'economia di mercato.

Nel marzo 1999 si svolse a Washington la cerimonia ufficiale per l'ingresso dei tre nuovi membri: Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca, il cui atto formale di adesione alla NATO fu firmato sulla stessa scrivania dove Truman aveva firmato il Piano Marshall, a enfatizzare il momento in cui la storia europea, spezzata dalla guerra fredda, si riannodava⁴⁰.

L'intervento della in Kosovo nel 1999 rappresentò l'occasione per avviare la seconda ondata di allargamento. I paesi candidati offrirono aiuto all'Alleanza per acquistare benemerienze in vista delle imminenti decisioni: la Romania giocò un ruolo non secondario nell'appoggio logistico all'operazione, mentre soldati delle repubbliche baltiche fecero parte della forza di pace inviata nel territorio alla fine delle ostilità. Poche settimane dopo l'inizio dell'intervento in Kosovo, e con le attività del Joint Nato-Russia Council sospese per le proteste della Russia, il vertice di Washington dell'Alleanza atlantica conclusosi il 27 aprile 1999 approvò l'avvio della procedura ufficiali di adesione di Slovacchia, Slovenia, Romania, Bulgaria e delle repubbliche baltiche, utilizzando però una formula più sfumata rispetto all'invito diretto ad aderire all'Alleanza, e cioè la creazione dello schema Membership Action Plan (MAP). Analogamente allo schema del Partenariato offerto dalla UE, il MAP mirava ad allineare le politiche dei potenziali aderenti a determinati standard (militari, economici e anche politici), lasciando in sospeso il momento della loro effettiva inclusione, offrendo l'illusione alla Russia (ma forse era anche una possibilità reale), che ormai si opponeva apertamente a nuove estensioni, che ci fosse ancora margine per una negoziazione sull'argomento. Il conflitto in Kosovo fu l'occasione per l'Alleanza, fortemente spinta dalla amministrazione Clinton, di accettare la cooperazione logistica e militare non solo dei nuovi candidati, ma anche di

Bologna, Il Mulino 2020, pp. 69-90.

39 Sarotte, *Not one Inch...cit.* p.218.

40 Sarotte, *Not one Inch...cit.*, p, 315; sul più problematico rapporto dei cittadini dei paesi centro orientali e il mitizzato ovest v. S. Bottoni, *Long awaited west Eastern Europe since 1944*, Indiana U.P., 2017.

Albania e della ex Repubblica jugoslava di Macedonia, segnando nei fatti l'inizio di un processo di porte aperte a futuri potenziali membri, molto simile al processo e alla disponibilità di porte aperte all'allargamento dimostrata negli stessi mesi dall'Unione Europea. Unico paese escluso fu l'Ucraina, le cui richieste di ingresso nel MAP non furono accettate per le evidenze di corruzione e instabilità politica riportate ripetutamente dai diplomatici occidentali⁴¹.

4. La seconda ondata di adesioni

Dopo il vertice di Madrid Georgia ed Ucraina avevano reiterato le richieste di adesione alla NATO da parte di Georgia ed Ucraina. Ma la loro posizione di repubbliche ex sovietiche era molto diversa da quella delle repubbliche baltiche. Queste avevano dimensioni ridotte, e grazie alla imminente adesione alla UE, erano riuscite a negoziare uno status ritenuto soddisfacente sulla situazione delle proprie minoranze.

Quindi è abbastanza comprensibile che, una volta celebrato l'ingresso dentro la UE dei paesi ex socialisti nel 2004, e consumata la seconda ondata di allargamento della NATO, sempre nel 2004, quando Bulgaria, Romania, Estonia, Lituania, Lettonia, Slovacchia e Slovenia entrano ufficialmente nell'alleanza, il dossier dell'allargamento di UE e NATO abbia assunto forme meno urgenti. Se l'ipotesi di allargamento della UE si focalizza da quel momento sui Balcani occidentali, nella prospettiva di una futura pacificazione della regione, la NATO appare divisa sulla ipotesi di un ulteriore allargamento ad est⁴².

Da parte dell'amministrazione USA, con la presidenza di Bush jr., prevalgono atteggiamenti favorevoli, anche di natura ideologica, volti ad estendere il perimetro dell'alleanza, conquistando posizioni utili non tanto a circoscrivere la Russia, ancora non percepita come un avversario strategico, quanto a fornire basi e logistica per gli impegni della NATO e dell'amministrazione USA e dei suoi alleati nello scenario asiatico (Afghanistan, dove la NATO fu direttamente coinvolta e poi l'Iraq).

La guerra in Iraq produsse una clamorosa spaccatura all'interno dei paesi europei membri della NATO e alla fine, visti gli esiti poco brillanti dell'avventura

41 Sarotte, *Not one Inch...cit.* p. 321

42 S. Rynning, *Germany is more than Europe can handle: Or, why NATO remains a Pacifier*, NATO Defense College, Roma, 2013, riconosce, ancora nel 2013, che il focus immediato dell'Alleanza è l'inclusione della Serbia, mentre Ucraina e Georgia possono restare in anticamera.

militare, rafforzò la posizione dei governi più prudenti rispetto ad un continuo e non ben definito allargamento dell'alleanza.

Ma un altro fattore da non trascurare è la pressione politica dei paesi appena entrati. In una recente intervista l'ex ambasciatore estone a Washington ricorda il senso di frustrazione provato nel suo paese quando, dopo l'ingresso nell'Alleanza, non si vide traccia dell'auspicato e richiesto dispiegamento di forze e mezzi militari nei suoi confini⁴³. La Polonia e poi le repubbliche baltiche divennero rapidamente nei consigli NATO e dentro l'Unione Europa i più tenaci sostenitori di un rafforzamento della presenza militare e di una possibile estensione verso Ucraina e Georgia.

Lo scontro fra visione prudente e favorevole all'allargamento, si consumò all'inizio del 2008, quando Germania, Francia ed Italia riuscirono ad imporsi e a far congelare le richieste di adesione alla NATO da parte di Ucraina e Georgia, sostenute da USA, Polonia e repubbliche baltiche⁴⁴. I due casi erano comunque controversi: l'Ucraina appariva uno stato politicamente diviso fra partiti e movimenti filo-occidentali e sentimenti russofili di una parte consistente della popolazione e della classe politica. Inoltre il paese appariva instabile e ancora molto lontano dagli standard democratici e di rispetto dei diritti implicitamente richiesti per poter aderire all'alleanza. La Georgia si presentava ancora più problematica per l'incerto status delle regioni autonome di Abcazia e Ossezia del sud, potenzialmente fonti di conflitto con la Russia. In entrambi i casi la richiesta di adesione appariva più una manovra da parte dei governi in carica per creare una situazione di fatto irreversibile, piuttosto che una richiesta largante sostenuta dalla popolazione e dalle élite dirigenti.

Il rallentamento al processo di adesione alla NATO non impedì ugualmente che, da quel momento si accelerasse quel circolo vizioso fra Russia e occidente che non si è più interrotto. La guerra combattuta in agosto fra Russia e Georgia rinfocolò i timori occidentali di una risorgente aggressività russa, le risposte della NATO, poco più che simboliche, servirono alla dirigenza sovietica per iniziare la costruzione di quella narrazione sull'accerchiamento, che di fatto si è avverata proprio negli ultimi mesi.

43 Sulla insoddisfazione per il mancato spiegamento delle forze militari NATO sul proprio territorio v. G.J.Schmitt, *Poland, Hungary, and the Czech Republic: The Security Record of "New Europe"*, American Enterprise Institute, novembre 2016.

44 Per altro in quel momento l'impressione dominante era quella di un semplice rinvio di una decisione ormai presa dalla maggioranza dei paesi. v. M. Morandi, *Per ora niente Georgia*, in Osservatorio Balcani e Caucaso, (www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie, 15 aprile 2008).

5. Un breve epilogo: la NATO e la Russia. Dal dialogo al confronto

La Russia ha sempre visto con diffidenza l'allargamento delle istituzioni occidentali nell'Europa orientale, anche se durante la presidenza Eltsin il paese era estremamente bisognoso di sostegno da parte dell'occidente, per cui la dirigenza russa si è trovata a gestire una complessa azione diplomatica sostanzialmente di retroguardia. Dal canto suo la NATO sviluppò una politica di inclusione nei confronti della Russia, con l'obiettivo di mitigare i timori del paese. Già nel 1991 la Russia entrò a far parte del Consiglio di cooperazione dell'Atlantico del Nord, successivamente fu associata nel forse più ambizioso progetto politico sviluppato dalla NATO, la Partnership for Peace, lanciata nel 1994. Il problema di fondo, come già detto, è che l'inclusione della Russia assieme a tutti i paesi dell'est, compresi Albania e Georgia era uno schema ambiguo: pur se presentata come una forma di collaborazione politica offerta dall'alleanza ai paesi ex avversari, una parte di questi, segnatamente e i paesi di Visegrad, temevano che l'accordo potesse rinchiuderli in una lunga anticamera, quando la loro richiesta era quella di una rapida inclusione nell'alleanza e nella UE.

Quando finalmente fu presa la decisione di allargare l'alleanza la partnership finì invece per essere considerata come l'anticamera per l'avvio del processo di adesione, cosa che ovviamente finiva per separare la sorte degli ex paesi socialisti da quella della Russia, anche se nei documenti e nelle dichiarazioni ufficiali non si escludeva in linea di principio un possibile ingresso della Russia nell'Alleanza in un futuro lontano. Nel frattempo la Russia fu coinvolta nel contingente di pace dispiegato in Bosnia dopo la firma degli accordi di Dayton. Nel 1997 dopo l'invito rivolto dalla Nato ai tre paesi di Visegrad di unirsi all'alleanza, fu offerto alla Russia un nuovo schema di relazioni, basate su un più realistico rapporto di cooperazione e informazione bilaterale, sostanziato sulla creazione del Consiglio permanente congiunto, un organo che doveva gestire le relazioni dirette fra Nato e Russia⁴⁵.

L'intervento unilaterale, privo di esplicito mandato ONU, in Kosovo ha rappresentato il momento di svolta, quando nella dirigenza russa è avanzata la percezione di una sorta di doppio gioco da parte dell'occidente, apparentemente cooperativo e trasparente, in realtà determinato ad imporre alla Russia le proprie regole e a raggiungere i propri obiettivi, senza tener conto

45 A. Pravda, *Russia and NATO Expansion*, in "Society and Economy in Central and Eastern Europe", 1998, Vol. 20, 1, pp. 92-102, descrive molto efficacemente i timori dell'élite politica russa di essere considerata un junior partner nelle relazioni con la NATO. L'autore esprime la convinzione che attraverso l'inclusione e una seria cooperazione economica fosse possibile costruire un nuovo quadro di sicurezza europea.

delle obiezioni del paese. Dopo una momentanea sospensione del Consiglio permanente, il paese accettò di farsi coinvolgere nelle prime operazioni di peacekeeping in Kosovo, ma la successiva decisione della Nato di proseguire nell'allargamento verso i paesi che si stavano avviando ad entrare nella UE, in particolare le repubbliche baltiche, e l'atteggiamento antirusso della Polonia rinfocolarono la diffidenza della Russia verso l'alleanza⁴⁶.

L'effimera convergenza fra USA, Nato e Russia nel combattere il terrorismo internazionale portò ad un innalzamento formale del livello dei rapporti fra Nato e Russia, con l'istituzione alla fine del 2002 del Consiglio Nato-Russia, prima concretizzazione istituzionale degli accordi e degli impegni presi nel vertice fra i capi di stato dei paesi NATO e Putin a Pratica di Mare nel maggio di quell'anno. Gli USA avevano un grande interesse ad ottenere appoggio logistico per la guerra in Afghanistan, e la Russia, sotto la nuova dirigenza di Putin, era mossa dalla volontà di non trovare ostacoli alla riconquista della Cecenia. Successivamente i rapporti si incrinano: l'unilateralismo di Bush jr., il rapido ingresso nella NATO nel 2004 dei paesi europei cui solo cinque anni prima era stata concessa la MAP, cambiarono sensibilmente la geografia della NATO e introdussero nuove voci, come le repubbliche baltiche, fortemente sospettose del loro vicino.

L'11 febbraio 2007 in un celebre discorso tenuto alla Munich Security Conference Putin, un po' a sorpresa, attaccò con veemenza l'idea di un mondo unipolare guidato da un complesso di istituzioni internazionali e ONG piegate a finalità politiche e usate per interferire negli affari interni degli stati. Dopo l'avvertimento di Putin la candidatura alla NATO di Ucraina e Georgia fu oggetto di un serrato confronto, che vide i principali paesi europei contrari ad irritare la Russia, tanto più che alcuni di essi, in particolare Germania e Italia, stavano allacciando sempre più strette relazioni economiche e avviato importanti flussi di importazione di materie energetiche.

L'occidente minaccioso era rappresentato non solo dalla NATO, ma anche dalla politica di sicurezza della UE, che, seppur prudente, conteneva una contraddizione insanabile agli occhi del Cremlino: se da un lato l'Unione garantiva crescenti flussi finanziari a pagamento delle materie prime energetiche, e garantiva moderazione politica, la politica di vicinanza (PEV)

46 Senato della Repubblica. Servizio studi. Servizio Affari Internazionali, XVI legislatura. *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Novembre 2008, a cura di R. Alvaro e V. Biani dell'Istituto affari internazionali. Una delle misure per non irritare la Russia consisteva nel procedere ad un dispiegamento poco più che simbolico dei mezzi militari dell'Alleanza, per cui il significato principale dell'ingresso dei nuovi paesi era l'estensione dell'ombrello protettivo rappresentato dall'art. 5 del trattato.

inaugurata nel 2004⁴⁷ e soprattutto la sua evoluzione a oriente nella Politica di Partenariato Orientale, proposta nel 2008 da Svezia e Polonia, e rivolta esplicitamente a Ucraina, Bielorussia Moldova, Armenia, Azerbaigian e Georgia⁴⁸, rischiava di erodere, come effettivamente è avvenuto nel caso dell'Ucraina, proprio quello spazio di influenza politica ed economica della Russia che la dirigenza Putin si proponeva di mantenere e rafforzare. L'obiettivo di mantenere neutrali gli stati vicini alla Russia, come Ucraina o Georgia, ha trovato crescenti difficoltà e si è infranto davanti alla volontà della maggioranza delle popolazioni interessate, sempre meno propense a perpetuare uno stato di soggezione politica economica e di compressione delle libertà.

La guerra combattuta nell'agosto del 2008 in Georgia, pochi mesi dopo il mancato invito di adesione alla Nato segnò, anche se non percepito in occidente, il definitivo punto di svolta dell'atteggiamento della Russia, non più disposta a concedere spazio politico ed economico all'occidente in quell'area ex sovietica che Putin sempre più chiaramente individuava come esclusivo perimetro politico di una Russia rafforzata.

È il momento in cui da parte russa si spezza la politica di cooperazione e si avvia quella contesa sul destino delle repubbliche ex sovietiche, destinata a trasformarsi in conflitto armato nel 2014 in Ucraina, nell'appoggio dei regimi autocratici nei paesi limitrofi e in ultimo nell'aggressione all'Ucraina iniziata nel febbraio 2022.

Conclusione

Le ricostruzioni storiche ed i documenti ad oggi disponibili suggeriscono che l'allargamento della Alleanza atlantica ad est negli anni '90 è difficilmente comprensibile senza inquadrarlo nel processo di allargamento dell'Unione Europea. I leader europei della UE, pur offrendo cooperazione e una

47 Prodi a conclusione del suo mandato: "Per anni si è parlato delle frontiere dell'Europa, senza che nessuna proposta operativa venisse avanzata. Noi abbiamo proposto una nuova visione delle frontiere dell'Unione, attraverso la politica di vicinato, volta a realizzare una vera e propria relazione speciale con tutto l'arco di paesi che va dalla Russia al Marocco. La stessa Costituzione europea prende atto della necessità, da noi segnalata con forza, di stabilire un rapporto nuovo tra l'Unione e i paesi vicini." Romano Prodi, Presidente della Commissione europea, *5 anni dopo: quali erano i nostri obiettivi, quali sono i risultati ottenuti*. Parlamento europeo, Bruxelles, 13 ottobre 2004.

48 Nel corso del vertice di Praga del 7 maggio. La Russia già nel 2003 aveva opposto un netto rifiuto all'offerta di Bruxelles di far parte della istituenda Politica europea di vicinato (PEV), in quanto si considerava partner paritario della UE. Ovvio la grande diffidenza rispetto al partenariato orientale considerato un tentativo della UE di creare una propria sfera di influenza alle spese della Russia. M. Comelli, *Partenariato orientale: una falsa partenza?* 11 maggio 2009, Archivio dello IAI, www.affariinternazionali.it

prospettiva di inclusione nella appena costituita Unione Europea per molteplici ragioni si dimostrarono prudenti nelle loro aperture, e la NATO finì per rappresentare il canale principale per accelerare l'inclusione nella sfera politica ed economica occidentale, grazie all'appoggio della presidenza Clinton, sensibile alle pressioni di alcuni paesi dell'est, in primis Polonia e Repubblica Ceca. Sullo sfondo la crisi della ex Jugoslavia, da un lato catalizzatore dei timori di una destabilizzazione dell'Europa orientale, dall'altro banco di prova delle nuove aspirazioni di un interventismo democratico che nello strumento dell'Alleanza atlantica trovava l'unico strumento efficace per portare a termine le azioni di peacekeeping necessarie a sedare i conflitti, lasciando alla UE la direzione delle future azioni di peacebuilding.

Una volta avviato l'allargamento della UE ad est alla fine degli anni '90, il tema della sicurezza dei nuovi membri risiedeva, come era stato in passato per i partner occidentali, nel quadro di sicurezza reciproca garantito dalla NATO. Il non aver posto confini alle possibilità di allargamento della UE nella seconda parte degli anni '90 ha probabilmente incrementato la forza attrattiva della Unione e della stessa NATO nei confronti di molti stati ex sovietici, con le due istituzioni percepite in qualche modo complementari. Se le tesi realiste hanno una qualche ragione nel sottolineare come questo processo abbia allarmato la dirigenza russa, non tengono nel dovuto conto il problema dell'instabilità della stessa dirigenza russa, conseguenza della difficoltà a metabolizzare una realtà di fatto post imperiale, un problema che deve trovare soluzione principalmente all'interno del paese stesso⁴⁹. Queste tesi, infine, non tengono conto della volontà di decine di milioni di persone che difficilmente sono disposte ad accettare una condizione di minorità e limitata libertà, in nome del mantenimento di un sistema di sfere di influenza internazionali, che alla fine non sembra in grado di garantire una stabile pace internazionale.

49 Su queste tematiche v. A. Graziosi, *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*, Roma 2022.

Riferimenti bibliografici

Ball C.L., *Nattering NATO negativism? reasons why expansion may be a good thing*, in “Revue of International Studies” 1998, 24, pp.43-67.

Bottoni S., *Long awaited west Eastern Europe since 1944*, Indiana U.P., 2017.

Clementi M., *La NATO*, Bologna, Il Mulino 2002.

Comelli M., *Partenariato orientale: una falsa partenza ?* 11 maggio 2009, Archivio dello IAI, www.affariinternazionali.it.

Croft, S. *Guaranteeing Europe's Security? Enlarging NATO Again*, in “International Affairs” 2002, 78,1, pp. 97-114.

Danish Institute for International Studies, *Gaining muscle, losing soul? Zombie NATO*, 201, www.diiis.dk.

Eyal J., *NATO's enlargement. Anatomy of a decision*, in “International Affairs” , 73,4, Ottobre 1997, pp. 695-719.

Fasanaro L., *Complessità e cambiamento nell'Unione Europea degli anni duemila. La visione di Romano Prodi e il ruolo della Commissione*, in E. Calandri, G. Laschi, S. Paoli, *L'Europa adulta. Attori, ragioni e sfide dall'Atto Unico alla Brexit*, Bologna, Il Mulino 2020, pp. 69-90.

Fiere K.M. Wiener A., *Constructing institutional interests; EU and NATO enlargement*, 6, 1999, pp. 721-742.

Goldgeier J.M., *The U.S. Decision to Enlarge NATO: How, When, Why, and What Next?* “The Brookings Review” , Summer, 1999, Vol. 17, No. 3, pp.18-21.

Graziosi A., *L'Ucraina e Putin tra storia e ideologia*, Laterza, Roma 2022

H. Tewes. *Germany, Civilian Power and the New Europe: Enlarging NATO and the European Union*, New York:, Palgrave, 2002.

Kagan R., *Paradiso e Potere: America ed Europa nel nuovo ordine mondiale*, Milano, Mondadori 2003. [1^a ed. In lingua Inglese 2003].

Kasekamp A., *An uncertain journey to the promised land: The Baltic states' road to NATO membership*, in “Journal of Strategic Studies” 2020, vol. 43, n. 6–7, pp. 869-896.

Kramer M., *NATO, the Baltic States and Russia: A Framework for Sustainable Enlargement*, in “International Affairs”, 78,4, pp. 731-756.

Mattina L.(a cura di) *La sfida dell'allargamento. L'Unione europea e la democratizzazione dell'Europa centro-orientale*, il Mulino, Bologna, 2009.

Mearsheimer J, *Why the Ukraine Crisis Is the West's Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin*, in "Foreign Affairs", 93, 5, pp.77-89.

Morandi M., *Per ora niente Georgia*, in Osservatorio Balcani e Caucaso(www.balcanicaucaso.org/Tutte-le-notizie, 15 aprile 2008).

Pravda A., *Russia and NATO expansion*, in "Society and Economy in Central and Eastern Europe", 1998, Vol. 20, 1, pp. 92-102.

Prodi R., Presidente della Commissione europea, *5 anni dopo: quali erano i nostri obiettivi, quali sono i risultati ottenuti*. Parlamento europeo, Bruxelles, 13 ottobre 2004.

Risorse web

Rynning S., *Germany is more than Europe can handle: Or, why NATO remains a Pacifier*, NATO Defense College, Roma, 2013.

Sarotte M.E., *Not One Inch: America, Russia, and the Making of Post-Cold War Stalemate*, Yale U.P. 2021

Schimmelfennig F., *The UE, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge U.P. 2003.

Schmitt G.J., *Poland, Hungary, and the Czech Republic: The Security Record of "New Europe"*, American Enterprise Institute, novembre 2016.

Sjursen H.(ed.), *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London Routledge 2007

Trachtenberg M., *The United States and the NATO Non-extension Assurances of 1990: New Light on an Old Problem?* In "International Security," V, 45, N, 3, Winter 2020/2021, pp. 162-203.

Williamson J., *The Strange History of the Washington Consensus*, in "Journal of Post Keynesian Economics" Vol. 27, No. 2 (Winter, 2004-2005), pp.195-206.

Word Affairs, numero monografico *Where Does Europe End? The Politics of NATO and EU Enlargement*, 164, 4, 2002

Documenti ufficiali

Consiglio Europeo di Essen, 9-10 dicembre 1994 *Relazioni esterne dell'Unione europea* www.EU.it

Founding Act on Mutual Relations, Co-operation and Security between NATO and the Russian Federation, 1997, in (www.nato.russia.council.info)

Parlamento Europeo, Nota tematica No 31. *Le questioni della sicurezza e della difesa e l'ampliamento dell'Unione Europea*. 30 ottobre 1998, www.EU.it

Preparazione dei paesi associati dell'Europa Centrale ed orientale alla loro integrazione nel mercato interno dell'Unione europea. Conclusioni del Consiglio, Cannes, 26-27 luglio 1995, in www.EU.it

Senato della Repubblica. Servizio studi. Servizio Affari Internazionali, XVI legislatura. *Le relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea*, Novembre 2008, a cura di R. Alvaro e V. Biani, www.Senato.it