

Non lasciate che l'Ucraina aderisca alla NATO

foreignaffairs.com/ukraine/dont-let-ukraine-join-nato

7 luglio 2023



Mentre la guerra in Ucraina continua, politici ed esperti, tra cui il presidente ucraino Volodymyr Zelensky e l'ex ambasciatore degli Stati Uniti presso la NATO, Ivo Daalder, stanno spingendo affinché la NATO offra all'Ucraina quello che il presidente francese Emmanuel Macron chiama "un percorso verso l'adesione" dopo il conflitto conclude. Questo non è solo spettacolo. Le aspirazioni di adesione dell'Ucraina saranno ora un argomento centrale del dibattito al vertice della NATO la prossima settimana a Vilnius, con l'Ucraina che sostiene – come ha scritto di recente il suo ex ministro della difesa Andriy Zagorodnyuk su Foreign Affairs – che “dovrebbe essere accolta e **abbracciata**” dall'alleanza. Il modo in cui questo problema verrà risolto avrà gravi conseguenze per gli Stati Uniti, l'Europa e oltre.

La posta in gioco non potrebbe essere più alta. L'appartenenza alla NATO comprende l'impegno degli alleati a combattere e morire l'uno per l'altro. In parte proprio per questo motivo, i suoi membri hanno lavorato per tutta l'era successiva alla Guerra Fredda per evitare di espandere l'alleanza a stati che rischiavano a breve termine di essere attaccati. I leader della NATO hanno anche capito da tempo che ammettere l'Ucraina comporta una possibilità molto reale di guerra (compresa la guerra nucleare) con la Russia. In effetti, la possibilità di un tale conflitto e le sue conseguenze devastanti è la ragione principale per cui gli Stati Uniti e altri membri della NATO hanno cercato di evitare di essere coinvolti più profondamente nella guerra in Ucraina. La tensione è chiara: quasi nessuno pensa che la NATO dovrebbe combattere direttamente con la Russia per l'Ucraina oggi, ma molti sono favorevoli a promettere all'Ucraina un percorso verso l'alleanza e impegnarsi a lottare per essa in futuro.

L'Ucraina non dovrebbe essere accolta nella NATO, e questo è qualcosa che il presidente degli Stati Uniti Joe Biden dovrebbe chiarire. La resistenza di Kiev all'aggressione russa è stata eroica, ma alla fine gli stati fanno ciò che è nel loro interesse. E qui, i vantaggi in termini di sicurezza per il

Gli Stati Uniti di adesione ucraina impallidiscono rispetto ai rischi di portarli nell'alleanza. L'ammissione dell'Ucraina alla NATO aumenterebbe la prospettiva di una dura scelta tra una guerra con la Russia e le devastanti conseguenze che comporta o l'arretramento e la svalutazione della garanzia di sicurezza della NATO nell'intera alleanza. Al vertice di Vilnius e oltre, i leader della NATO farebbero bene a riconoscere questi fatti e a chiudere la porta all'Ucraina.

TROPPO VICINO PER IL COMFORT

Al vertice della NATO in Romania nel 2008, il presidente degli Stati Uniti George W. Bush ha colto tutti di sorpresa facendo pressioni affinché la Georgia e l'Ucraina si unissero all'alleanza. Fu l'ultimo vertice della NATO di Bush come presidente, e secondo un funzionario dell'amministrazione dell'epoca voleva "stabilire un segno" per la sua eredità. Un certo numero di Stati membri europei, tra cui Germania e Francia, si sono opposti all'idea preoccupati per l'inevitabile reazione russa e le implicazioni per l'alleanza. Lo stallo diplomatico ha prodotto un compromesso in cui la NATO ha dichiarato che i paesi sarebbero diventati membri un giorno, ma non ha fornito alcun piano per farli arrivare lì. Eppure anche questo compromesso ha portato a una decisa denuncia da parte del presidente russo Vladimir Putin. Parlando a Bucarest, Putin ha detto:

Consideriamo la comparsa di un potente blocco militare ai nostri confini, un blocco i cui membri sono soggetti in parte all'articolo 5 del Trattato di Washington, come una minaccia diretta alla sicurezza del nostro paese. L'affermazione che questo processo non è diretto contro la Russia non sarà sufficiente. La sicurezza nazionale non si basa sulle promesse.

Quattro mesi dopo, la Russia ha invaso la Georgia e ancora oggi occupa parte del suo territorio. Nel 2014, la Russia ha annesso la Crimea come preludio alla guerra su vasta scala contro l'Ucraina nel febbraio 2022. Il comportamento della Russia è criminale, illegittimo e pericoloso. Tuttavia, sottolinea la questione centrale in gioco: anche se la NATO rimane formalmente impegnata per l'adesione ucraina (e georgiana), un ulteriore allargamento della NATO in aree che Mosca considera particolarmente centrali per la sua sicurezza nazionale significa corteggiare la guerra con la Russia.

FINALITÀ GIUSTE, MEZZI SBAGLIATI

Ad oggi, i sostenitori di un ulteriore coinvolgimento degli Stati Uniti e della NATO nella guerra in Ucraina non sono riusciti a chiarire gli interessi strategici degli Stati Uniti in gioco. L'amministrazione Biden ha sostenuto che la storia mostra che "quando i dittatori non pagano il prezzo della loro aggressione, provocano più caos e si impegnano in più aggressioni", come ha affermato lo stesso presidente. Ma la Russia ha già pagato un prezzo enorme per la sua aggressione. Mantenendo la posizione e respingendo l'esercito russo, l'Ucraina ha umiliato Putin, che solo due anni fa ha denigrato l'Ucraina come non-paese. Ci vorranno decenni perché la Russia ricostituisca le sue forze armate fino allo stato squallido in cui si trovava apparentemente quando Putin ha lanciato la guerra; gli Stati Uniti stimano che più di 100.000 combattenti russi siano stati uccisi o feriti. Il recente ammutinamento lanciato dal capo mercenario Yevgeny Prigozhin suggerisce che la guerra potrebbe destabilizzare il governo di Putin in patria.

L'interesse degli Stati Uniti ad ammettere l'Ucraina nella NATO è ancora meno chiaro, con un groviglio di argomenti presenti nel discorso politico. Un punto di vista sostiene che la stabilità e la sicurezza europee richiedono che Kiev aderisca all'alleanza. Secondo questa logica, se Putin non viene fermato in Ucraina, allargherà i suoi obiettivi e attaccherà gli Stati membri della NATO. Una seconda linea di ragionamento si concentra sulla stessa Ucraina, sostenendo che l'adesione alla NATO è l'unico modo per proteggere il paese dai disegni russi. Infine, si ha la sensazione che l'Ucraina si sia "guadagnata" l'adesione alla NATO combattendo e indebolendo un avversario dell'alleanza. In quest'ottica, l'approfondimento della cooperazione della NATO con l'Ucraina ricompenserebbe il suo eroismo e aggiungerebbe un ulteriore livello di deterrenza contro un nuovo assalto russo.

Queste affermazioni sono comprensibili ma sbagliate. Per prima cosa, la resistenza dell'Ucraina alla bellicosità russa è nobile, ma azioni nobili e persino un'efficace autodifesa non giustificano di per sé l'assunzione degli alti rischi di un impegno di sicurezza senza limiti. Ancora più importante, la posta in gioco oggi non garantisce l'adesione dell'Ucraina alla NATO.

La strategia riguarda la scelta, e le scelte degli Stati Uniti oggi sono dure.

Per oltre 100 anni, gli obiettivi degli Stati Uniti in Europa sono stati controegemonico: nella prima guerra mondiale, nella seconda guerra mondiale e ancora nella guerra fredda, gli Stati Uniti hanno sostenuto costi elevati per impedire a un paese di dominare il continente. Oggi, tuttavia, anche una Russia che in qualche modo ha sconfitto Kiev non sarebbe pronta a controllare l'Europa. Se la Russia avesse annesso tutta l'Ucraina senza sparare un colpo, il suo PIL sarebbe cresciuto del 10%, rendendolo poco più grande di quello italiano. È vero, la Russia si sarebbe anche conquistata un secondo grande porto sul Mar Nero, ma rimarrebbe comunque molto più debole dei membri europei della NATO. Come ha riconosciuto anche Robert Kagan, "non c'è modo che la conquista dell'Ucraina da parte di Putin" possa avere "alcuni effetti immediati o anche a distanza sulla sicurezza americana".

Per fortuna, però, la Russia non conquisterà l'Ucraina. La sua campagna militare è stata imbarazzante, con la guerra che ha dimostrato che l'esercito russo è meno di una pallida ombra di quello sovietico. L'idea che la Russia possa rappresentare una seria minaccia per la Polonia, tanto meno per la Francia o la Germania, è stravagante. Aggiungete questo all'arsenale nucleare degli Stati Uniti e all'Oceano Atlantico, e si può vedere che i guadagni per Washington nell'invitare l'Ucraina ad aderire alla NATO sono limitati.

Anche se l'Ucraina, come ha sostenuto il suo ministro degli Esteri, Dmytro Kuleba, in *Foreign Affairs*, "difende l'intero fianco orientale della NATO e condivide ciò che apprende con i membri dell'alleanza", non è chiaro perché debba aderire all'alleanza affinché gli Stati Uniti raccolgano queste benefici. A meno che non si arrenda alla dominazione russa – cosa che Kiev ha dimostrato di non essere incline a fare – la geografia dell'Ucraina la consegna a fare da baluardo contro la Russia indipendentemente dall'appartenenza alla NATO. Gli eventi dal febbraio 2022 mostrano che l'Ucraina non ha bisogno di essere nella NATO perché gli Stati Uniti e i suoi alleati la aiutino efficacemente a resistere all'aggressione russa.

PROMESSE NON MANTENUTE

L'ammissione dell'Ucraina alla NATO presenterebbe anche problemi per l'alleanza, in particolare le garanzie di sicurezza contenute nell'articolo 5 del trattato istitutivo dell'alleanza. A dire il vero, l'articolo 5 impegna solo formalmente gli alleati della NATO a trattare un attacco a uno come un attacco a tutti e a fornire l'assistenza che "ritengono necessaria". In pratica, tuttavia, gli Stati membri hanno considerato l'adesione alla NATO e le garanzie dell'articolo 5 che l'accompagnano come un impegno degli Stati Uniti a entrare in guerra per conto dei suoi alleati. Come ha dichiarato il presidente Barack Obama durante una visita in Estonia nel 2013,

L'articolo 5 è chiarissimo: un attacco a uno è un attacco a tutti. Quindi, se in un momento del genere vi chiederete ancora "chi verrà in aiuto", conoscerete la risposta: l'Alleanza NATO, incluse le Forze Armate degli Stati Uniti d'America.

O come Biden ha descritto l'impegno più recentemente, l'articolo 5 costituisce "un sacro giuramento di difendere ogni centimetro del territorio della NATO".

Il problema dell'estensione di tali garanzie all'Ucraina è duplice. In primo luogo, una garanzia dell'articolo 5 potrebbe trascinare gli Stati Uniti in un conflitto diretto con la Russia. A differenza di altri paesi che hanno recentemente aderito all'alleanza, l'Ucraina probabilmente continuerà ad avere una controversia irrisolta con la Russia all'interno dei suoi confini. Non solo Mosca e Kiev avranno pretese rivali sul territorio, ma l'ondata di nazionalismo russo e ucraino provocato dalla guerra limiterà lo spazio per la diplomazia. In queste condizioni, non è difficile immaginare come i rapporti potrebbero ulteriormente deteriorarsi anche se si raggiungesse un accordo per porre fine ai combattimenti. Se l'Ucraina fosse nella NATO, gli Stati Uniti potrebbero essere spinti a venire in difesa dell'Ucraina dispiegando truppe e persino minacciando di usare armi nucleari per conto dell'Ucraina. I politici americani possono sperare di scoraggiare la futura aggressione russa contro l'Ucraina creando un percorso per Kiev nella NATO, ma così facendo si crea una reale possibilità di trascinare gli Stati Uniti in quello che Biden ha definito uno scenario di "terza guerra mondiale".

I vantaggi per Washington nell'invitare l'Ucraina ad aderire alla NATO sono limitati.

L'estensione delle tutele dell'articolo 5 all'Ucraina potrebbe anche minare la loro credibilità complessiva. Negli ultimi 16 mesi, l'amministrazione Biden ha chiarito che non ritiene valga la pena combattere direttamente la Russia in una disputa sull'Ucraina. Molti influenti politici repubblicani, incluso il leader presidenziale del GOP, l'ex presidente Donald Trump, sono particolarmente poco inclini a rischiare vite americane per l'Ucraina. D'altra parte, i politici russi, da Putin in giù, hanno rivelato di ritenere che valga la pena combattere per l'Ucraina, anche a caro prezzo.

In queste circostanze, un impegno americano a combattere per l'Ucraina sarebbe discutibile. La Russia potrebbe benissimo mettere alla prova tale impegno, portando a crisi future. Se chiamati a combattere, è plausibile che gli Stati Uniti possano rinnegare le sue assicurazioni, lasciando l'Ucraina allo sbaraglio. E gli Stati Uniti dovrebbero ritirarsi dall'Ucraina quando è sotto

attacco, altri alleati vulnerabili della NATO come gli Stati baltici metterebbero naturalmente in dubbio la forza degli impegni di sicurezza dell'alleanza sostenuti dalla potenza militare americana. Ne potrebbe derivare una vera crisi di credibilità per la NATO.

Alcuni sostenitori dell'adesione dell'Ucraina alla NATO sostengono che il tipo di armi, addestramento e supporto diplomatico già forniti a Kiev sono sufficienti per soddisfare il mandato dell'articolo 5 della NATO, il che significa che non è necessario promettere o dispiegare anche forze militari. Tuttavia, se l'articolo 5 consente agli Stati Uniti e ad altri alleati di smettere prima di andare in guerra per proteggere un membro, trasforma la NATO in un'alleanza a più livelli, con alcuni membri (come Francia e Germania) che rimangono fiduciosi che Washington userebbe la forza per venire in loro aiuto, e altri tutt'altro che sicuri. Ciò potrebbe provocare una corsa all'interno dell'alleanza mentre i membri lottano per determinare quale tipo di garanzia dell'articolo 5 di cui godono. Inoltre, offrire questa garanzia più limitata ai sensi dell'articolo 5 è di incerto aiuto per l'Ucraina. Dopo tutto, dal momento che l'Ucraina sta già ricevendo molti degli altri vantaggi dell'adesione alla NATO, può essere solo la prospettiva di un intervento diretto da parte degli Stati Uniti e di altri attraverso l'articolo 5 che aggiunge valore deterrente e politico a Kiev.

PAGANDOLO

C'è anche la questione dei costi della difesa dell'Ucraina. La NATO sta già lottando per trovare le forze convenzionali e i concetti operativi di cui ha bisogno per servire gli impegni esistenti dell'alleanza. La guerra in Ucraina ha chiarito che il conflitto moderno e ad alta intensità tra forze armate convenzionali consuma quantità incredibili di risorse.

Visto in questa luce, invitare l'Ucraina ad aderire alla NATO aggraverebbe il divario tra gli impegni dell'alleanza e le sue capacità.

Naturalmente, poiché i paesi della NATO nel loro insieme sono più ricchi, tecnologicamente più avanzati e più popolosi della Russia, tale divario potrebbe teoricamente essere colmato con un aggressivo programma di riarmo. I membri europei della NATO, tuttavia, hanno ancora molta strada da fare perché hanno sottoinvestito nella potenza militare convenzionale dai tempi della Guerra Fredda. L'Ucraina stessa è una parziale eccezione a questa tendenza generale, ma anche qui, l'ammirevole prestazione militare dell'Ucraina è - come hanno riconosciuto Zelensky, altri leader ucraini e analisti esterni - dovuta in gran parte all'eccezionale portata e portata degli aiuti militari forniti dal Stati Uniti e i suoi partner. Se l'Ucraina aderisse all'alleanza, l'onere di trovare le risorse per difendere l'Ucraina senza una guerra nucleare è quindi probabile che ricada in modo sproporzionato sugli Stati Uniti.

In un momento in cui Washington deve già far fronte a gravi richieste di risorse sia in patria che in Asia, rischia di essere messa all'angolo: con l'Ucraina nella NATO, Washington dovrà distogliere risorse da altre priorità, alcune delle quali sono probabilmente di maggiore importanza, o accettare un aumento del rischio lungo quello che sarebbe un fronte orientale notevolmente ampliato. In entrambi i casi, gli Stati Uniti avranno sostenuto grandi costi e oneri in un momento in cui il tempo, l'attenzione e le risorse americane sono necessarie altrove.

Infine, questi costi potrebbero gonfiarsi a causa degli incentivi perversi che l'offerta all'Ucraina di un accesso alla NATO crea per Mosca. La Russia si è mostrata disposta a combattere sul futuro orientamento strategico dell'Ucraina, ma gli Stati Uniti e altri no. Mosca lo sa. Tragicamente, offrire all'Ucraina un accesso alla NATO potrebbe quindi dare alla Russia un motivo per continuare la sua guerra contro l'Ucraina il più a lungo possibile, al fine di evitare di creare le condizioni in cui l'Ucraina possa avviarsi sulla strada dell'adesione alla NATO. In questo senso, un invito ad aderire all'alleanza promette di prolungare l'attuale spargimento di sangue e di rendere meno probabile qualsiasi accordo diplomatico. D'altra parte, se la guerra in corso dovesse placarsi e l'Ucraina iniziasse il processo di adesione, Mosca sarebbe incoraggiata a reagire nuovamente nel tentativo di impedire tale mossa prima che il processo sia completato. A meno che la NATO non possa ammettere l'Ucraina attraverso una sorta di fatto compiuto - compito non facile visti i requisiti di unanimità e consenso dell'alleanza - un piano per l'adesione a lungo termine rende l'aggressione russa in Ucraina più che meno probabile. In entrambi i casi, i costi per difendere l'Ucraina aumentano.

Il desiderio dell'Ucraina di aderire alla NATO è comprensibile. Ha perfettamente senso che un paese vittima di bullismo e invaso da un vicino più forte cerchi la protezione di un potere esterno. Tuttavia, la strategia riguarda la scelta e le scelte degli Stati Uniti oggi sono dure. Per gran parte del periodo successivo alla Guerra Fredda, gli Stati Uniti hanno potuto espandere i propri impegni internazionali a costi e rischi relativamente bassi. Quelle circostanze non esistono più. Con le pressioni fiscali interne, una grave sfida alla sua posizione in Asia e la prospettiva di un'escalation e di un'erosione della credibilità nei confronti di Mosca, tenere l'Ucraina fuori dalla NATO riflette semplicemente gli interessi degli Stati Uniti. Invece di fare una promessa discutibile che pone grandi pericoli ma darebbe poco in cambio, gli Stati Uniti dovrebbero accettare che è giunto il momento di chiudere la porta della NATO all'Ucraina.