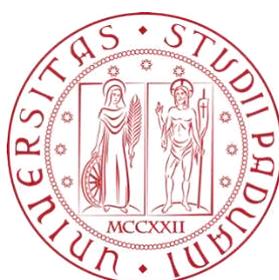


UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE
E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in
Scienze Politiche, Relazioni Internazionali e Diritti Umani



NOT ONE INCH EASTWARD:
Le promesse di non allargamento della NATO
dalla caduta del Muro di Berlino alla prima espansione verso Est

Relatore: Prof. LORENZO MECCHI

Laureanda: DEBORAH RONCHIATO
Matricola N. 2009158

A.A. 2023-2024

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO I ALLE RADICI DELLA QUESTIONE DELLE MANCATE PROMESSE.....	5
1.1. DEUTSCHLAND ÜBER ALLES.....	5
1.2. ULTIMATUM.....	6
1.3. MALTA	8
1.4. DRESDA	9
1.5. TUTZING FORMULA	11
1.6. NOT ONE INCH.....	13
1.7. OPEN SKIES.....	17
1.8. CAMP DAVID	19
1.9. UNA COMUNE CASA EUROPEA	24
1.10. DA WASHINGTON A HELSINKI	26
1.11. UNA NATO TRASFORMATA.....	28
1.12. KOHL IN UNIONE SOVIETICA	30
1.13. AGREED MINUTE	32
CAPITOLO II GLI ANNI 90: TRA COSTRUZIONE DELLA COOPERAZIONE E FONTI DI ATTRITO	35
2.1. RAISON D'ÊTRE	35
2.2. NUOVI ATTORI.....	38
2.3. DA BIPOLARISMO A UNIPOLARISMO	40
2.4. COOPERAZIONE.....	43
2.5. L'ORSO RUSSO.....	46
2.6. BALCANI E KOSOVO	48
2.7. OCCASIONE MANCATA	50
CAPITOLO III IL PRIMO ALLARGAMENTO VERSO L'EST EUROPA.....	53
3.1. PRIME RISPOSTE.....	53
3.2. VISEGRÁD	55
3.3. NUOVA AMMINISTRAZIONE, NUOVA STRATEGIA	56
3.4. DEAR BILL	57
3.5. PARTNERSHIP FOR PEACE.....	58
3.6. NOT WHETHER BUT WHEN	61
3.7. NOT ONE INCH...IS OFF LIMITS.....	65
3.8. PRIMA E DOPO MADRID	67

3.9.	MOTIVAZIONI DIETRO L'ESPANSIONE	72
3.10.	STABILITÀ E DEMOCRAZIA	73
3.11.	PRINCIPALI OSTACOLI	75
3.12.	OPINIONI PUBBLICHE	77
	CONCLUSIONI	81
	BIBLIOGRAFIA	85
	SITOGRAFIA	92

INTRODUZIONE

La presente tesi si pone l'obiettivo di fare più chiarezza su un tema a lungo dibattuto e portato alla luce anche in tempi più recenti, ovvero la questione delle promesse di non allargamento della NATO verso est.

A seguito dell'invasione delle truppe russe in Ucraina nel febbraio 2022, tale questione è tornata attuale, andando a formare, secondo molte voci, una delle motivazioni che hanno portato ad una rinnovata aggressività della Russia.

Il presidente della Federazione Russa Vladimir Putin ha infatti varie volte accusato gli Stati occidentali di aver ingannato la Russia, promettendo che l'Alleanza non si sarebbe allargata "neppure di un centimetro a est". Le accuse di Putin, e anche quelle di alcuni suoi predecessori all'interno del governo russo contrari all'espansione dell'Alleanza, sono però sempre state smentite e ritenute infondate.

Il presente elaborato cerca dunque di ricostruire gli avvenimenti a fondamento di tali accuse, analizzando la progressiva strategia adottata dalla NATO nell'espansione e i rapporti tra Russia, Stati Uniti ed Europa nel corso degli anni Novanta del XX secolo.

Allo scopo di fornire la maggiore chiarezza possibile sono stati consultati e riportati vari documenti e trascrizioni ufficiali in seguito declassificati e resi pubblici, a testimonianza di ciò che fu effettivamente dichiarato.

La ricerca prende in considerazione il decennio intercorso tra il 1989 e il 1999, dunque dalla caduta del Muro di Berlino alla prima espansione dell'Alleanza verso il centro ed est Europa, ovvero l'anno di adesione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Il punto di partenza della questione risale al 1989-90, quando il crollo del muro di Berlino diede inizio al processo di riunificazione tedesca. Il primo capitolo tratta per l'appunto questo cruciale periodo, con l'obiettivo di fare chiarezza su ciò che è stato effettivamente dichiarato in merito al futuro della NATO durante i numerosi summit e incontri volti a risolvere la questione tedesca, fino ad arrivare alla firma del Trattato 2+4, che sancì la riunificazione della Germania e l'ingresso dell'ex territorio della Repubblica Democratica Tedesca (RDT) nell'Alleanza.

Illustrate le radici della questione, il secondo capitolo indaga i rapporti NATO-Russia nel corso degli anni Novanta, tema che va irrimediabilmente a intersecarsi con i rapporti tra

Russia e Stati Uniti nell'epoca di "Boris e Bill". Questo capitolo fornisce inoltre un utile contesto per comprendere dove, quando e come si è poi sviluppata la strategia di allargamento della NATO. Quest'ultimo tema, fino ad arrivare all'effettiva adesione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, è trattato nel terzo capitolo, dove, oltre ad uno storico dei passaggi cruciali che hanno portato alla prima espansione, l'obiettivo è anche riportare alcune delle motivazioni e delle riflessioni sottostanti l'ingresso dei tre Paesi.

CAPITOLO I

ALLE RADICI DELLA QUESTIONE DELLE MANCATE PROMESSE

1.1. DEUTSCHLAND ÜBER ALLES

La sera del 9 novembre 1989 il cancelliere della Germania Ovest, Helmut Kohl, si trovava in Polonia in occasione del 50° anniversario dell'attacco nazista dell'autunno 1939. Alle ore diciotto la conferenza stampa a Berlino Est del portavoce della RDT, Günter Schabowski, stava per iniziare. Intorno alle ventuno Kohl si dovette scusare con il Primo ministro polacco e allontanarsi dal tavolo; avvertito che qualcosa stava accadendo, chiamò il capo delle pubbliche relazioni a Bonn, Eduard Ackermann, il quale rispose: «Cancelliere, mentre parliamo il Muro sta crollando».

Dall'altro lato dell'Atlantico, non venne interrotta una cena, ma un pranzo. Il segretario di stato americano, James Baker, stava ospitando il presidente filippino Corazon Aquino quando J. Stapleton Roy del Dipartimento di Stato gli consegnò una nota scritta. Baker lesse ad alta voce, alzando il calice: «il governo della Germania Est ha appena annunciato la completa apertura dei suoi confini all'Ovest [...]». Il presidente degli Stati Uniti allora in carica, G. W. Bush, commentò: «Non sono un tipo emotivo, ma ne sono molto lieto».

La risposta della Francia e di altri vicini europei era più complicata, le prime reazioni infatti riportarono alla memoria i dolorosi ricordi della Seconda guerra mondiale.

Al contrario di Bush e Baker, la premier inglese Margaret Thatcher, nata nel 1925, aveva vividi ricordi della guerra; e il presidente francese François Mitterand, che nel 1940 era stato prigioniero di guerra tedesco, ricordava ancora meglio la realtà dell'invasione nazista.¹

A scuotere il leader sovietico invece non erano solo i ricordi. L'apertura del Muro fece cadere all'improvviso anche le sicurezze di Michail Gorbačëv, che una volta venuto al corrente degli eventi, inviò messaggi allarmistici a Washington, Londra, Parigi e Bonn, dicendo di temere «una situazione caotica dalle conseguenze imprevedibili».

¹ Sarotte, M.E., 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, Princeton University Press 2014, pp. 50-57.

James Baker capì che il primo passo sarebbe stato cruciale. Più le incertezze duravano, più era possibile che i fondamenti dell'ordine europeo sarebbero stati messi in dubbio. Stava rinascendo una Germania unita, e due erano le possibilità per il popolo tedesco: iniziare un nuovo cammino, affiancando la loro identità a quella della Comunità Europea, oppure ripercorrere il vecchio cammino nazionalistico. I timori di molti europei erano in prospettiva di questa seconda possibilità.²

La vera questione che l'Europa si trovava ora ad affrontare è quella che il corrispondente di "Repubblica", Bernardo Valli, definisce come «questione tedesca», la quale «si risveglia come un dinosauro immortale sepolto sotto il cuore dell'Europa» ("La Repubblica", 9 novembre 1989). Sandro Viola, sempre su "Repubblica" affermava: «La terminologia che avevamo usato per decenni, l'ottica con cui guardavamo alla spaccatura del Continente sono già finiti nella soffitta della storia» ("La Repubblica", 10 novembre 1989).³

1.2. ULTIMATUM

Il presidente americano G.W. Bush aveva in programma a dicembre un incontro con Gorbačëv nell'isola di Malta. Nel frattempo, il cancelliere della Germania Ovest, Helmut Kohl era in contatto con il Presidente dell'URSS attraverso un canale di comunicazione segreto. Il consigliere per la sicurezza nazionale, Horst Teltschik, si occupava personalmente dei messaggi provenienti dall'estremità russa, dove stazionato vi era Valentin Falin, capo del Dipartimento internazionale interno al Comitato Centrale del PCUS.

Il 21 novembre, il vice di Falin, Nikolai Portugalov, apparve nell'ufficio di Teltschik per consegnare un documento scritto a mano e suddiviso in due parti, solo una delle due, ufficiale. Portugalov fece intendere che il comunicato provenisse direttamente da Gorbačëv.

² Sarotte, M.E., *Not One Inch: America, Russia and the Post-Cold War Stalemate*. Yale University Press, 2022, pp. 32-34.

³ Elena Musiani, "1989: la caduta del Muro di Berlino Riflessi sulla stampa italiana" in *Storia e Futuro* [rivista on-line], 6 agosto 2014. <https://storiaefuturo.eu/1989-caduta-muro-berlino-riflessi-stampa-italiana/> (consultato il 24 aprile 2024).

La parte ufficiale conteneva generali preoccupazioni, ma quella non-ufficiale era più destabilizzante: ipoteticamente veniva chiesto se Bonn avesse intenzione di introdurre la questione della riunificazione, e in tal caso, sarebbe stato necessario considerare le future appartenenze alle alleanze degli Stati tedeschi e consultare la clausola di recesso (*clause on exit*) dei Trattati di Parigi e del Trattato di Roma.

Il Trattato di Roma stava a indicare il documento fondante della Comunità Europea, mentre Parigi faceva riferimento ai trattati che sancirono l'appartenenza della Germania Ovest alla NATO.⁴

Secondo l'articolo 13 del Trattato Nord Atlantico, «Trascorsi vent'anni dall'entrata in vigore del Trattato, una parte può cessare di esserne membro un anno dopo che la sua notifica di denuncia sia stata depositata presso il governo degli Stati Uniti d'America [...]»⁵. La Germania Ovest, avendo preso parte all'Alleanza nel 1955, aveva da molto superato il vincolo dei vent'anni.

Il documento fu dunque ritenuto “un ultimatum mascherato come ipotetico”: se volete l'unità della Germania, dovete lasciare l'Europa e la NATO. Persino l'ipotesi di una confederazione tedesca aveva un prezzo: un assoluto divieto alla presenza di nucleare straniero in territorio tedesco, est o ovest che sia.

Queste erano richieste molto forti agli occhi del governo, ma sia Teltschik che Kohl sapevano che, se fosse stato il popolo a decidere, esse sarebbero state senza dubbio accolte.

Il Cancelliere informò Baker dei desideri di Mosca in merito alla presenza della NATO, e da entrambi i lati dell'Atlantico si iniziò seriamente a temere che l'ultimatum di Gorbačëv: “No NATO e No Nucleare se volete l'unificazione” diventasse una dichiarazione pubblica.

Kohl decise di agire d'anticipo, proponendo al Parlamento un progetto di confederazione. I leader degli altri Paesi vennero a conoscenza del “piano a dieci punti” di Kohl tramite i giornali, il che colse di sorpresa non solo il leader sovietico, ma anche il presidente francese Mitterand.

⁴ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 35-36.

⁵ *Trattato Nord Atlantico*, 4 aprile 1949, Washington DC.

Mentre Kohl reagiva d'impulso, Baker era fermo nel considerare la permanenza della Germania nella NATO una "condizione"⁶ che andava assolutamente osservata.⁷

1.3. MALTA

Nel TIME Magazine uscito l'11 dicembre 1989 (figura 1), il giornalista Richard Lacayo descrisse i due giorni del 2 e 3 dicembre 1989 in modo emblematico: «Se questo incontro dovesse rappresentare un passo avanti nel dare forma al futuro, non potrebbe esserci scenario più appropriato che il mare, anche un mare agitato come quello dello scorso fine settimana a intorno a Malta [...]. In un mondo che sembra dissolversi, quale luogo migliore per incontrarsi se non in un luogo senza linee di confine, senza punti di riferimento familiari e senza basi solide (*no firm footing*)?».

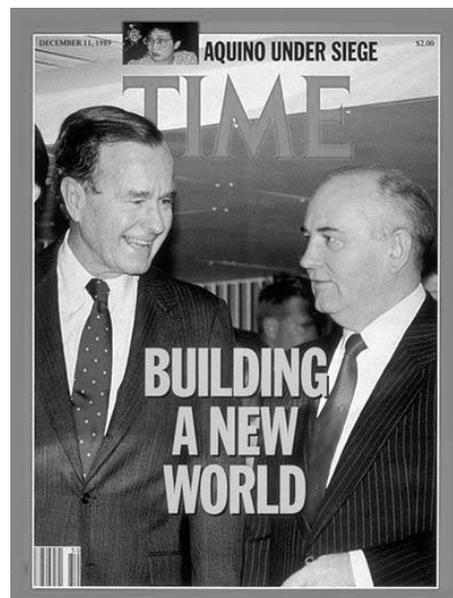


Figura 1 - Time Magazine December 11, 1989.
Vol.134 No.24
Cover Credit: Diana Walker

In occasione di questo primo summit con il leader sovietico, il presidente Bush arrivò con una lunga lista di proposte concrete, determinato a dimostrare che sia gli Stati Uniti che l'Unione Sovietica lavoravano verso un obiettivo comune: costruire la pace.⁸

L'incontro venne definito come il più importante dal 1945, quando Churchill, Stalin e Roosevelt a Yalta sancirono un piano per l'Europa che usciva dalla guerra.

Entrambi i leader erano speranzosi e positivi di fronte ai cambiamenti in atto, ma allo stesso tempo enfatizzarono il bisogno di cautela, particolarmente per ciò che riguardava il futuro della Germania.

Alla conferenza stampa che seguì gli incontri, Bush e Gorbačëv annunciarono la concordata riduzione delle truppe e degli armamenti in Europa. Il leader sovietico

⁶ Nel linguaggio diplomatico, un 'principio'

⁷ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 37-38.

⁸ Richard Lacayo, "East-West: Turning Visions Into Reality". TIME, 11 dicembre 1989.

<https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,959312-1,00.html>

dichiarò: «Siamo all'inizio di una lunga strada verso una duratura epoca di pace. La minaccia dell'uso della forza, la sfiducia, la lotta psicologica e ideologica devono appartenere al passato».

Ma nonostante le promettenti conclusioni, il summit non andò sempre come previsto. Una sessione di discussioni pomeridiana venne annullata a causa delle condizioni climatiche che impedirono al Presidente americano di raggiungere la nave sovietica; e una cena di entrambe le delegazioni venne cancellata per lo stesso motivo. Qualche disaccordo emerse su questioni rivolte al Centro America e sui tagli alle forze navali.

Concluso il weekend, entrambi i leader erano diretti ad aggiornare rispettivamente la NATO e il Patto di Varsavia.⁹

1.4. DRESDA

La cena di Bush e Kohl a Bruxelles, dopo che il presidente ebbe lasciato l'isola di Malta, fu un momento chiave per lo sviluppo della strategia statunitense¹⁰, ma ancor di più l'incontro fu di vitale importanza per il Cancelliere. Egli fece presente le sue speranze per l'unificazione della Germania e il presidente Bush rispose: «*I'm with you, go for it*». In poche parole, Bush gli diede carta bianca; ma allo stesso tempo, come dopo fece presente, si fidava del fatto che Kohl «non avrebbe condotto i tedeschi verso uno speciale e separato cammino».¹¹

Fiducioso ormai che ora vi fossero le premesse adatte, la notte del 19 dicembre 1989 Helmut Kohl tenne un discorso pubblico a Dresda. Egli ricorda come centinaia di persone lo attendessero all'aeroporto e migliaia scesero in piazza sventolando il tricolore nero, rosso e dorato. Mentre saliva sulla tribuna percepì il grande compito che il popolo gli aveva assegnato. Promise aiuti economici ed espresse le sue speranze per un futuro comune, uniti nell'Europa. Concluse il suo discorso dichiarando alla folla entusiasta che, da quel momento, il suo obiettivo era l'unità per il popolo tedesco.¹²

⁹ "1989: Malta summit ends Cold War". BBC News, 3 dicembre 1989.

http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/3/newsid_4119000/4119950.stm

¹⁰ Il consigliere per la sicurezza nazionale Brent Scowcroft ricorda l'evento come un "importante punto di svolta".

¹¹ Sarotte, 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, cit., pp.78-79.

¹² Kohl, Helmut. *Erinnerungen 1982-1990 [Recollections, 1982-1990]*. Munich, 2005, pp. 1020-28.

L'unificazione era stata promessa, ma la permanenza della Germania nell'Alleanza era ancora una questione aperta. Il territorio tedesco era di fondamentale importanza strategica per la NATO e per gli Stati Uniti. L'esatto numero di armi nucleari statunitensi in Germania nel 1990 è classificato, ma si stima che ci fu un picco negli anni 60, in cui arrivarono a 8000.¹³

Una scomoda verità per Washington risiedeva nel fatto che Kohl era disposto a tutto per raggiungere l'unificazione, gli obiettivi della NATO – o meglio, degli Stati Uniti – potevano non coincidere con l'obiettivo del Cancelliere, ciò significava che potenzialmente «Kohl e Gorbačëv potevano rimodellare l'ordine politico europeo senza nessun americano presente nella stanza».

Per gli uomini di Bush la questione era diventata una sola: cosa possiamo fare per ottenere una Germania unita nella NATO, con meno restrizioni possibili sul futuro dell'Alleanza? Il primo step era capire quali fossero le condizioni che Gorbačëv aveva in mente, ma l'indecisione del leader sovietico era chiara sia a Bonn che a Washington.¹⁴

Ancora prima delle enormi dimostrazioni che precedettero e seguirono il crollo del Muro, nel giugno 1989 un gran numero di polacchi votarono per *Solidarność*, meno di due settimane dopo centinaia di migliaia di ungheresi si unirono per la sepoltura cerimoniale di Imre Nagy a Budapest, a novembre milioni di cechi e slovacchi parteciparono alla Rivoluzione di Velluto contro l'intransigente regime comunista. Secondo le istruzioni di Gorbačëv, nella primavera del 1989 il Politburo aveva segretamente deciso di astenersi da qualsiasi intervento militare in Est Europa.¹⁵ Era ormai chiaro agli occhi dell'Occidente che il legame tra i Paesi del patto di Varsavia si stava sfaldando.

Al primo incontro con i consiglieri di politica estera, Gorbačëv fece presente la sua convinzione nel riuscire a trascinare il processo di riunificazione tedesca per parecchi anni, in modo da poter spremere le negoziazioni a vantaggio dell'Unione Sovietica. Era inoltre convinto che una volta riunificata, la Germania sarebbe stata completamente fuori dalla NATO. Il ministro degli esteri, Eduard Shevardnadze, e il capo del KGB, Vladimir

¹³ William Burr, "The U.S. Nuclear Presence in Western Europe, 1954-1962, Part I". NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 21 luglio 2020. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/nuclear-vault/2020-07-21/us-nuclear-presence-western-europe-1954-1962>

¹⁴ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.44.

¹⁵ KRAMER, MARK. "The Demise of the Soviet Bloc." *Europe-Asia Studies* 63, no. 9 (2011): p. 1536.

Kryuchkov, erano d'accordo con il Presidente: bisognava guadagnare tempo ed evitare di fare regali a Kohl. Inoltre, i sovietici erano convinti di potersi "coalizzare" con altre potenze europee incerte verso la riunificazione tedesca, come Francia e Regno Unito, e lavorare insieme alla Polonia¹⁶ e altri paesi del blocco orientale promettendo protezione attraverso il Patto di Varsavia.¹⁷

1.5. TUTZING FORMULA

Anche se le comunicazioni dell'URSS con l'ultimo leader della Germania Est, Hans Modrow, non si erano interrotte, le questioni importanti ormai potevano essere discusse solo con la Repubblica Federale. Durante una visita di Modrow a Mosca il 30 gennaio, Gorbacëv comunicò ai giornalisti: «L'unità della Germania non è più in dubbio». L'affermazione del leader ebbe un impatto immediato sul ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher. Nato a Halle nel 1927, dietro la Cortina, sentiva su di sé la grande responsabilità di dare un nuovo inizio a tutti coloro che vivevano nella Germania dell'Est.¹⁸

Il giorno seguente, 31 gennaio 1990, Genscher comunicò il suo punto di vista in un discorso a Tutzing, in Baviera. L'ambasciata statunitense a Bonn informò la Casa Bianca che il ministro rese chiaro: «I cambiamenti in Est Europa e il processo di unificazione tedesca non avrebbero dovuto compromettere gli interessi sovietici in materia di sicurezza. Per questo, la NATO dovrebbe escludere un'espansione del suo territorio verso Est, ossia, avvicinandosi ai confini sovietici». Genscher propose inoltre un'esclusione del territorio della RDT dalla giurisdizione NATO, anche dopo l'unificazione.

Questa prima dichiarazione del Ministro degli esteri tedesco fu la prima concreta assicurazione di non-allargamento; in particolare, la formulazione "*closer to the Soviet borders*" sarà poi ritrovata non nei trattati, ma in molte trascrizioni dei numerosi incontri che avvennero tra il 1990 e il 1991. La "*Tutzing formula*" di Genscher – ossia "mai

¹⁶ La Polonia era particolarmente preoccupata in vista di un possibile ricalcolo del confine con la Germania. La conferenza di Potsdam aveva lasciato la questione aperta, il successivo trattato tedesco orientale-polacco del 1970 e l'Atto Finale della CSCE avevano riconosciuto i confini esistenti come inviolabili. La Polonia temeva si tornasse al 1945, ad una questione aperta. Timori che saranno poi smentiti dopo le rassicurazioni dei leader tedeschi.

¹⁷ KRAMER, MARK. *The Myth of a No-Nato Enlargement Pledge to Russia*. THE WASHINGTON QUARTERLY, April 2009.

¹⁸ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.47.

allargare la NATO verso est” – verrà anche ripresa poco più tardi da Kohl nel fondamentale incontro bilaterale con Gorbačëv a Mosca.¹⁹

Il 2 febbraio Genscher partì per Washington con l'intento di ribadire il concetto, facendo presente al segretario James Baker il bisogno di dare assicurazioni ai sovietici sia sulla RDT che sull'Europa dell'Est. Il Patto di Varsavia era considerato de facto impotente e in molti si stavano chiedendo chi avrebbe riempito il vuoto; la possibilità che molti Stati potessero rivolgersi alla NATO nel prossimo futuro era più che plausibile.

All'incontro Baker sembrava determinato ad ottenere assicurazioni sulla permanenza – quanto meno – della Germania Ovest nella NATO.

Genscher e Baker erano d'accordo inoltre sulla necessità di tenere conto anche delle preoccupazioni di Regno Unito, Francia e Germania dell'Est. Concordarono così la necessità di negoziati che includessero tutti e sei gli attori: i quattro Stati più le due Germanie. Nacque quel giorno l'idea del meccanismo “2+4”²⁰. Alla conferenza stampa che seguì, Genscher dichiarò pubblicamente che in accordo con Baker, «non vi era interesse ad estendere la NATO a Est».²¹

Era chiaro però che la questione sul futuro della NATO ora non si limitava alla Germania Est, ma all'intero centro ed est Europa. Sebbene sulla questione gli americani non proferirono dichiarazioni, Genscher aveva le idee chiare, e intendeva fare il possibile per convincere i sovietici ad accettare l'unificazione. La trascrizione britannica dell'incontro del 6 febbraio tra Genscher e il ministro degli esteri inglese, Douglas Hurd, riporta le seguenti parole di Genscher: «I russi devono essere rassicurati sul fatto che, per esempio, se la Polonia un giorno abbandonasse il Patto di Varsavia, non entrerebbe nella NATO il giorno dopo».²²

¹⁹ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. “NATO Expansion: What Gorbachev Heard”. NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

²⁰ Non 4+2 come aveva inizialmente suggerito James Baker. La volontà dei tedeschi doveva essere prioritaria.

²¹ Sarotte, 1989. *The Struggle to Create Post-Cold War Europe*, cit., pp. 104-105.

²² “Mr. Hurd to Sir. C. Mallaby (Bonn). *Telegraphic N.85: Secretary of State's Call on Herr Genscher: German Unification*”. *Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German Unification, 1989-1990*. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010). pp. 261-264.

Joachim von Armin, diplomatico della Germania Ovest a Mosca, si trovava fortemente in disaccordo con le dichiarazioni di Genscher. Secondo von Armin c'era una via più semplice: «Possiamo comprarci l'unità, intendo con i soldi; concessioni sulle politiche di sicurezza probabilmente non saranno necessarie». Kohl ricevette il messaggio, ma la cancelleria non escludeva ancora che ci sarebbero stati dei costi in materia di sicurezza. Anche Teltschik avvisò il Cancelliere che rinunciare alla presenza degli Stati Uniti in Europa, e ancor di più alla deterrenza nucleare, non sarebbe stata una mossa saggia in vista del futuro.

In un discorso tenuto ad Amburgo, l'allora segretario generale della NATO, Manfred Wörner²³, espresse la sua posizione sul futuro dell'Alleanza in Germania, proponendo una via di mezzo: “uno status militare speciale per il territorio della RDT”.²⁴

1.6. NOT ONE INCH

Gli incontri della prima metà di febbraio 1990 a Mosca sono cruciali, in quanto da essi deriveranno gran parte delle successive controversie e le accuse di aver “tradito le promesse fatte”.

In quel momento Gorbačëv era sicuro che il Patto di Varsavia fosse solido. Il suo punto di vista avrebbe accolto una promessa di non allargamento del territorio NATO alla Germania Est – era infatti determinato a rendere il territorio neutrale – ma non avrebbe potuto nemmeno immaginare di dover richiedere assicurazioni che andassero oltre il territorio della Germania, perché nel febbraio 1990 il problema non era ancora sorto. Per di più, al plenum del Comitato centrale del PCUS del febbraio 1990, nessuno accennò alla possibilità che paesi dell'Est Europa avrebbero un giorno cercato di entrare nella NATO.²⁵

James Baker arrivò a Mosca il 7 febbraio, discusse a lungo con il ministro degli esteri sovietico, Eduard Shevardnadze, e successivamente incontrò Gorbačëv.

²³ Wörner era stato un ex politico del gruppo CDU in Germania Ovest e precedentemente Ministro della difesa, dopo uno scandalo era politicamente rinato all'interno dell'Alleanza e godeva della fiducia di Washington.

²⁴ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp.53-54.

²⁵ KRAMER, MARK. *The Myth of a No-Nato Enlargement Pledge to Russia*. THE WASHINGTON QUARTERLY, April 2009.

Nell'incontro preliminare con Shevardnadze, Baker propose la formula 2+4 in vista dei negoziati sulla Germania e sostenne inoltre la necessità di una Germania ancorata alla NATO. Nella versione declassificata del Dipartimento di Stato sono riportate le argomentazioni di Baker a riguardo: «Una Germania neutrale acquisirebbe senza dubbio una capacità nucleare indipendente. Tuttavia, una Germania saldamente ancorata a una NATO modificata, meno militare [...] più politica, non avrebbe bisogno di capacità indipendenti. Naturalmente dovranno esserci garanzie ferree che la giurisdizione o le forze NATO non si sposteranno verso est [...]».²⁶

Nel raggiungere l'obiettivo della permanenza della NATO in Germania, gli americani potevano infatti fare leva su alcuni timori di Gorbačëv: una Germania neutrale poteva trasformarsi in una minaccia nucleare.

Passando all'incontro formale con Gorbačëv, Baker assicurò: «Né io né il Presidente abbiamo intenzione di trarre alcun vantaggio unilaterale dai processi in corso», e ripropose poi il framework 2+4 già menzionato al ministro degli esteri sovietico. Proseguì dicendo: «Capiamo il bisogno di assicurazioni verso i paesi dell'Est. Se manterremo [noi americani] una presenza in una Germania inclusa nella NATO, non ci sarà alcuna estensione della giurisdizione per le forze NATO un pollice più a est (*not one inch to the east*)» (figura 2).

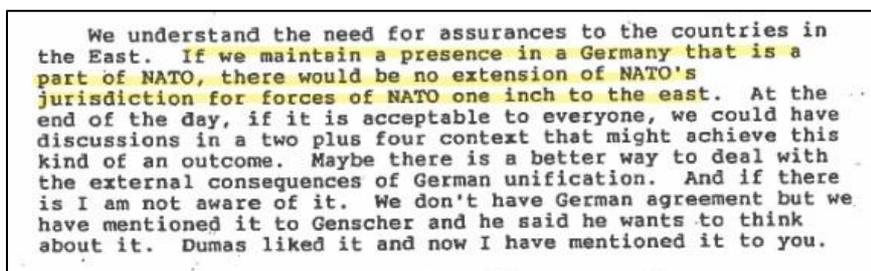


Figura 2 U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38)

Altro momento chiave dell'incontro risiede nella domanda che Baker pose a Gorbačëv: «Preferirebbe una Germania unita al di fuori della NATO, che sia indipendente e senza forze statunitensi, oppure una Germania unita, legata alla NATO, e assicurazioni che la giurisdizione della NATO non si espanderà verso est (*no extension of NATO's jurisdiction*)».

²⁶ "Memcon from 2/9/90 meeting w/USSR FM Shevardnadze, Moscow, USSR". U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38).

eastward)?» (figura 3). Baker non si aspettava una risposta immediata, Gorbačëv infatti intendeva pensarci sopra, specificando però che «un ampliamento della zona NATO sarebbe stato inaccettabile». Baker si disse d'accordo.²⁷

- 9 -

the emotional desire of the Germans to get together and that's the reality that we deal with. I'd like to pose a question and you need not answer it. Let's assume for the moment that unification is going to take place. Assuming that, would you prefer a united Germany outside of NATO that is independent and has no US forces or would you prefer a united Germany with ties to NATO and assurances that there would be no extension of NATO's current jurisdiction eastward?

Figura 3 U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38)

Sempre durante la conversazione, stando alla trascrizione sovietica, il Segretario ribadì per tre volte la promessa di non espansione in caso di accettazione delle condizioni poste. Non viene però usato il termine RDT o Germania Est, ma solamente 'east'.²⁸

Simili discussioni si tennero lo stesso giorno tra Robert Gates – vice principale del consigliere per la sicurezza nazionale del presidente, il generale Brent Scowcroft – e il capo del KGB, Vladimir Kryuchkov.²⁹

Von Armin non poteva credere alla conferenza stampa che seguì l'incontro, nella quale Baker dichiarava esplicitamente che «la giurisdizione della NATO non si espanderà a est». Come in precedenza programmato, un resoconto dell'incontro tra Baker e Gorbačëv venne segretamente inviato al cancelliere Kohl; il suo incontro con il leader sovietico era fissato per il giorno seguente, 10 febbraio. Le opinioni di Gorbačëv sulla NATO non erano apparentemente promettenti, ma Baker era ansioso di ascoltare anche i risultati di Kohl.

²⁷ "Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker". Gorbachev Foundation Archive, Fond 1, Opis 1. Translated by Anna Melyakova. and "Memcon from 2/9/90 meeting w/USSR Pres. Gorbachev & FM Shevardnadze, Moscow, USSR". U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38).

²⁸ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Gorbachev Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

²⁹ "Memorandum of conversation between Robert Gates and Vladimir Kryuchkov in Moscow". George H.W. Bush Presidential Library, NCS Scowcroft Files, Box 91128, Folder "Gorbachev (Dobrynin) Sensitive."

La delegazione tedesca, con l'intento di ammorbidire il leader sovietico, aveva inoltre fatto coincidere il suo arrivo con l'approvazione di derrate alimentari d'emergenza dirette alla RDT. Il rapido peggioramento delle condizioni socio-economiche della Germania Est irrobustiva le ragioni di Kohl finalizzate a velocizzare il processo di unificazione.

A Washington la preoccupazione per la promessa ipotetica di Baker a Gorbačëv era evidente. Come Von Armin, anche il National Security Council riteneva imprudente e non necessario aprire la questione del futuro dell'Alleanza. Secondo i membri del Consiglio, il Segretario non aveva del tutto "interiorizzato" l'orientamento strategico della Casa Bianca.

Il cancelliere Kohl, poco prima dell'incontro con il leader sovietico, ricevette dunque due comunicati estremamente importanti dagli Stati Uniti: le conclusioni di Baker, e il discordante messaggio di Bush. Il secondo messaggio, quello del Presidente, conteneva la proposta di uno "status militare speciale per la RDT", ovvero l'idea del segretario generale NATO, Wörner.

I due messaggi non apparivano estremamente diversi, ma di fatto Baker parlava di «neanche un pollice», Bush invece richiedeva una piccola concessione e prevedeva un effettivo allargamento a est.³⁰

Kohl arrivò a Mosca con un obiettivo primario che premeva più del futuro della NATO, vale a dire l'unità del suo popolo. Seguendo le linee guida della lettera di Baker e della "Tutzing formula" del Ministro degli esteri, Kohl assicurò Gorbačëv: «Noi crediamo che la NATO non dovrebbe espandere la sfera delle propria attività (*should not expand its scope*) [...]». Gorbačëv chiese più avanti nella conversazione quale status avrebbe dovuto assumere la Germania unita; egli proponeva l'idea di uno Stato al di fuori dalle formazioni militari, proseguendo «Non so se questo tipo di status si dica 'indipendente' o 'non-allineato'. India e Cina hanno questo status! Non è umiliante. Perché tale status dovrebbe umiliare i tedeschi? Non è neutralità. È potere, non solo europeo, ma globale [...]».

³⁰ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp.55-57.

Gorbačëv rimandò poi al meeting con Baker e concluse anche con Kohl che le questioni decisive sarebbero state discusse durante il forum 2+4.³¹

Quel particolare incontro con Gorbačëv segnò il momento in cui Kohl si rese conto che il leader sovietico considerava l'unificazione tedesca «inevitabile». Nonostante alcune questioni rimanessero aperte, il cancelliere uscì dal Cremlino vittorioso.³² Avendo colto l'assenso del leader, concluso l'incontro comunicò ai giornalisti l'importante risultato storico raggiunto: «Il segretario generale Gorbačëv ed io concordiamo sul fatto che è diritto esclusivo del popolo tedesco decidere se vuole vivere insieme in uno Stato».³³

1.7. OPEN SKIES

Il 12 febbraio 1990 ad Ottawa, Canada, iniziarono le negoziazioni per il Trattato Open Skies, il quale verrà poi firmato nel marzo 1992 ad Helsinki all'interno della struttura della CSCE dai 26 Stati-membri dell'Alleanza atlantica e dell'ex Patto di Varsavia³⁴.

Il Trattato autorizza l'effettuazione di voli di osservazione utilizzando velivoli non armati dotati di dispositivi per l'acquisizione di immagini, detti "sensori". Obiettivo dichiarato nel Preambolo è «promuovere una maggiore apertura e trasparenza nelle attività militari», oltre a «facilitare il monitoraggio del rispetto degli accordi esistenti e futuri sul controllo degli armamenti».³⁵

A questo primo round di negoziazioni parteciparono i rappresentanti dei 16 Paesi NATO e dei 7 Paesi del Patto di Varsavia.

Per James Baker era evidente che la Germania fosse il tema all'ordine del giorno, si mosse dunque con l'obiettivo di non sprecare quella preziosa occasione e approfittarne per

³¹ "From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with H. Kohl". Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, ed. by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 339-355. Translated by Anna Melyakova for the National Security Archive.

³² Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Gorbachev Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

³³ Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr.24. 13. Februar 1990, S.189. <https://www.bundestkanzler-helmut-kohl.de/seite/10-februar-1990/>

³⁴ Il trattato entrerà in vigore nel 2002. Insieme al Documento di Vienna e al Trattato CFE è uno dei più importanti trattati sul controllo degli armamenti. Nel 2020 gli Stati Uniti hanno annunciato il loro ritiro e la Russia in risposta ha fatto lo stesso nel 2021.

³⁵ Loïc Simonet, "Open Skies: successes and uncertainties of an iconic post-Cold War instrument", OSCE, 7 marzo 2012. <https://www.osce.org/oscc/104038>

intavolare delle discussioni con il ministro degli esteri sovietico Shevardnadze, il quale il secondo giorno incontrò Baker cinque volte e Genscher due volte, oltre a discutere sempre la questione tedesca con altri ministri.³⁶

Una buona parte della conferenza divenne dunque un forum di incontri bilaterali volti a definire i dettagli delle future negoziazioni 2+4. Il Ministro degli esteri sovietico disapprovava tale urgenza, disse infatti di trovarsi in «una stupida situazione».

Baker offrì la stessa assicurazione menzionata a Mosca, ossia la non espansione della giurisdizione NATO verso est. Insisteva inoltre nel definire le condizioni sovietiche per una permanenza della NATO, mentre Shevardnadze era ancora riluttante verso il termine “unificazione”, preferendo invece “unità”.³⁷

Ancora ad Ottawa, Baker chiamò il presidente Bush per ottenere il permesso di chiudere formalmente l’accordo. Sebbene secondo Scowcroft il Segretario si stava «muovendo troppo rapidamente», Bush acconsentì a procedere.³⁸

Nel testo della dichiarazione finale i sei ministri concordarono l’impostazione dei negoziati 2+4. Altro traguardo fu l’accordo sulla riduzione delle truppe sovietiche e statunitensi in Europa centrale³⁹. A conferenza conclusa, per la delegazione sovietica «il cielo aperto (*open sky*) era ancora coperto dalla nuvola temporalesca della Germania”.⁴⁰

I partecipanti degli altri Paesi, compreso il primo ministro canadese, Brian Mulroney, erano visibilmente irritati dal dirottamento attuato da Baker, e ancor più dall’essere stati esclusi dalle discussioni⁴¹, capendo che non avrebbero avuto nessun diritto di parola sullo stato finale della Germania.

Secondo alcune opinioni interne alla Casa Bianca, le tattiche manipolative di Baker sembravano quasi volte a scavalcare l’autorità del Presidente. Cruciale il fatto che, arrivati a questo punto, Baker accettò di non usare più il termine “*not shift one inch eastward*”,

³⁶ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.63

³⁷ “*Excerpts from Stepanov-Mamaladze Notebooks. February 12*”. Hoover Institution Archive, Stepanov-Mamaladze Collection.

³⁸ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 64-65

³⁹ Ciò significava che per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale, Mosca avrebbe avuto meno truppe in Europa rispetto agli Stati Uniti.

⁴⁰ “*Stepanov-Mamaladze diary. February 13, 1990.*” Hoover Institution Archive, Stepanov-Mamaladze Collection.

⁴¹ I polacchi speravano di essere ampiamente consultati sulla questione; inoltre, durante le conversazioni, il ministro italiano Gianni De Michelis venne esplicitamente ripreso da Genscher e accusato di “non essere parte del gioco”.

al contrario seguì l'impostazione del presidente riguardante uno "status speciale" per la Germania Est.

A Washington non tutti condividevano l'impostazione 2+4, in particolare il Dipartimento della difesa, che prevedeva di non essere particolarmente coinvolto. Fu risposto che almeno si sarebbero evitati negoziati esclusivamente bilaterali tra tedeschi e sovietici.⁴²

Il 21 febbraio il Dipartimento di Stato degli Stati Uniti produsse in merito a tali dubbi un documento conclusivo ad un'analisi sul sistema 2+4, l'obiettivo era calcolare i vantaggi che avrebbero permesso agli americani di mantenere il proprio coinvolgimento – e magari qualche controllo – sul dibattito dell'unificazione. Venne sottolineato come in tale negoziato si sarebbero discussi solo i «fattori esterni» (*external implications*) dell'unificazione. Inoltre, non si sarebbe creato un diritto di veto, l'unificazione era inevitabile. Secondo il Dipartimento di Stato, il 2+4 non sarebbe diventato una formale negoziazione, né una sostituzione ad un accordo finale sullo stato della Germania, ma semplicemente un «forum di consultazioni» (*a process of incremental consultations*) in grado di offrire ulteriore supporto nel mantenere la Germania unita all'interno della sfera NATO. Nel medesimo documento si iniziavano a delineare i contrappesi necessari per uno scambio con Gorbačëv, come il divieto di forze NATO nella futura ex RDT, un ritiro rimandato delle truppe sovietiche, oltre a benefici economici che la Germania avrebbe dovuto concedere ai sovietici. Affianco al testo è riportato un commento scritto a mano da Baker: «*You haven't seen a leveraged buyout until you see this one!*».⁴³

1.8. CAMP DAVID

Il National Security Council e il Dipartimento di Stato americano giunsero ad una posizione comune: rinforzare la proposta di uno "status militare speciale" in vista dell'allargamento dell'alleanza alla RDT. L'obiettivo chiave era far sì che il cancelliere riaffermasse il suo impegno per una Germania unita nella NATO. Per permettere il mantenimento della deterrenza nucleare sul suolo europeo era di vitale importanza che la Germania rimanesse legata agli Stati Uniti.

⁴² Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 65-66

⁴³ "Two Plus Four: Advantages, Possible Concerns and Rebuttal Points". State Department FOIA release, National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38.

Come il Dipartimento di difesa americano, anche il ministro della difesa della Germania Ovest, Gerhard Stoltenberg, non era a favore di alcuna concessione riguardo al futuro della NATO. Genscher temeva invece che senza promesse, i sovietici avrebbero fatto retromarcia. Kohl di fatto annunciò, mantenendo la parola data a Gorbačëv, che la NATO non avrebbe mosso «né unità né strutture» nel futuro ex territorio della Germania Est. Il ministro degli esteri Genscher alla conferenza dei leader europei del 21 febbraio ribadì le parole del Cancelliere. Inoltre, la proibizione avrebbe dovuto includere non solo la RDT, ma tutta l'Europa centrale. Speculazioni in merito all'imminente collasso del Patto di Varsavia erano infatti già iniziate. Il ministro degli esteri ungherese, Gyula Horn, parlò pubblicamente di una possibile entrata nell'Alleanza, la sua speranza era che «una nuova NATO potesse costituire un ombrello politico per l'Europa centrale».

Tedeschi e americani, prima inizialmente coordinati, ora rischiavano di trovarsi su posizioni sostanzialmente opposte. Con l'intento di un riallineamento, Bush decise di invitare il cancelliere Kohl a Camp David per una confortevole visita invernale nel weekend del 24 e 25 febbraio 1990.⁴⁴ Le preoccupazioni del Presidente erano principalmente riguardanti l'ipotesi che i tedeschi potessero concludere autonomamente accordi bilaterali con i sovietici. Bush dichiarerà successivamente che il motivo dell'incontro a Camp David con il Cancelliere era quello di «mantenere la Germania nella sfera NATO».⁴⁵

Nel frattempo a Mosca si delineavano nuove ipotesi e linee d'azione. Nelle risposte alle domande del corrispondente del giornale "Prava", pubblicate il 21 febbraio, Gorbačëv aveva definito la posizione dell'URSS in merito ai prossimi negoziati sulla Germania. Per il leader sovietico, l'unificazione tedesca doveva essere sincronizzata con il processo comune europeo, si immaginava la formazione di un nuovo sistema di sicurezza europea in sostituzione ai due blocchi. I suoi collaboratori ed esperti del ministero elaborarono delle ipotesi: una Germania neutrale; la partecipazione della Germania all'organizzazione

⁴⁴ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 67-69

⁴⁵ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Gorbachev Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

politica, ma non militare, della NATO⁴⁶; la doppia partecipazione della Germania sia nella NATO che nel Patto di Varsavia.⁴⁷

Mentre Kohl era in viaggio verso Camp David, Bush ascoltò telefonicamente le opinioni di Margaret Thatcher e successivamente del segretario generale NATO, Wörner.

La Prima ministra inglese si trovava in disaccordo con il Presidente sull'importanza marginale data al futuro negoziato 2+4: Bush non prevedeva un vero forum di “*decision-making*” – come evidenziato dalle analisi del Dipartimento di Stato – ma Thatcher non era dello stesso avviso, d'altronde sarebbe stata l'unica occasione per i britannici di far valere le loro posizioni.

Il segretario generale Wörner, al telefono con Bush subito dopo, fece invece presenti le sue preoccupazioni per la prospettiva di una Germania neutrale, in balia alle tentazioni del passato. Wörner rimarcò inoltre come molti Stati dell'Est Europa fossero già attivamente alla ricerca di un versante dove collocarsi.⁴⁸

Helmut Kohl arrivò a Camp David senza l'accompagnamento del ministro degli esteri Genscher. Le posizioni di quest'ultimo infatti non erano concordi con la linea strategica di Bush e Kohl, ossia la piena appartenenza della Germania nella NATO, egli aveva inoltre proposto la CSCE come futuro meccanismo di sicurezza europea.⁴⁹

Durante la discussione emerse da parte di entrambi i leader la volontà di mantenere una stretta cooperazione, e concordare una posizione comune prima di rivolgersi agli altri partners. Kohl dichiarò di non volere la neutralità, e che «la Germania unita sarà membro della NATO», sebbene con un periodo di transizione. Per quanto riguarda lo status, Bush si disse contrario ad «un'altra Francia nella NATO», ciò che si auspicava per la Germania

⁴⁶ Venne immaginato uno status simile a quello francese. In Francia infatti dal 1966 tutte le forze armate francesi furono rimosse dal comando militare integrato della NATO e a tutte le truppe NATO non francesi fu chiesto di lasciare la Francia. Una scelta che rispondeva all'eccessiva influenza degli USA sulla catena di comando e sul nucleare. Nel 2003 il Paese è rientrato nel comando integrato militare del Patto Atlantico.

⁴⁷ Narinsky, Mikhail, and Mario Rimini. “Mikhail Gorbaciov e La Riunificazione Della Germania.” *Ventunesimo Secolo* 3, no. 6 (2004): 49–74; pp.58-59. <http://www.jstor.org/stable/43611940>

⁴⁸ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 70-71

⁴⁹ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. “NATO Expansion: What Gorbachev Heard”. NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

era un'appartenenza a pieno titolo (*full participation*). Anche se i sovietici non erano più una minaccia, ora secondo il Presidente il nemico era l'imprevedibilità, l'instabilità. Kohl era del tutto favorevole ad una permanenza degli americani in Europa, perciò Bush enfatizzò come la presenza NATO fosse cruciale a tale scopo. Concordarono che le negoziazioni con i sovietici avrebbero potuto concludersi «*as a matter of cash, they need money*». Inoltre, secondo Bush, Mosca non era nella posizione di decidere la relazioni della Germania con la NATO, commentando «*to hell with that*».⁵⁰



Figura 4 Kohl, Bush e Baker si rilassano a Camp David, febbraio 1990. (Bush Presidential Materials Project)

Il giorno seguente il quotidiano italiano “l’Unità” descrisse il weekend nelle montagne di Camp David in modo emblematico: «Bush e Kohl premono sull’acceleratore».

Alla fine del soggiorno, il Presidente aveva ottenuto ciò che voleva: il chiaro impegno del cancelliere nell’ancorare “a pieno titolo” la futura Germania unita nella NATO.⁵¹

Dall’incontro a Camp David emersero due strategie di negoziazione per convincere i sovietici: primo, l’esca finanziaria, e secondo, qualcosa che Gorbacëv potesse usare “*at home*”, contro le opinioni critiche interne al Partito. Quest’ultima strategia prevedeva

⁵⁰ “*Memorandum of Conversations between Helmut Kohl and George Bush at Camp David*”. George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telcons. <https://bush41library.tamu.edu/>

⁵¹ Siegmund Ginzeberg, “Bush e Kohl premono sull’acceleratore”. L’Unità, 26 febbraio 1990. https://archivio.unita.news/assets/main/1990/02/26/page_010.pdf

l'avanzamento di proposte sul futuro dell'alleanza che riuscissero a rendere la riunificazione della Germania nella NATO accettabile.

Dopo Camp David, la questione dell'unificazione tedesca e il futuro della NATO erano diventati argomenti inscindibili.

Mentre si preparavano i negoziati tra URSS e Occidente, gli Stati del centro ed est Europa iniziavano a capire che poco sarebbe cambiato in fatto di sicurezza europea, il futuro del continente sarebbe rimasto diviso in "Stati-NATO" e "Stati non-NATO", ed era il momento di scegliere da che parte stare.

A Mosca erano al corrente delle opinioni degli Stati satellite ma, come disse Valentin Falin, «il collasso del Patto di Varsavia non è una questione così decisiva per l'Urss». Al contrario, considerati i rapporti passati tra tedeschi e russi, il futuro della Germania era un fatto ben più importante.⁵²

Un sondaggio d'opinione condotto nel febbraio 1990 risultò che il 75% dei tedeschi dell'est era favorevole alla riunificazione, il 27% in più rispetto al novembre del 1989.⁵³ Il 18 marzo 1990 si tennero in Germania Est le prime elezioni libere per il Parlamento, che registrarono la vittoria di *Allianz für Deutschland* (guidata dalla CDU) e dunque il successo del cancelliere della RFT, Helmut Kohl. Si instaurò un governo di coalizione di democristiani e socialdemocratici presieduto da de Maizière.

Sempre nella primavera del 1990, il 18 maggio fu firmato il trattato tra Repubblica democratica e Repubblica federale per la creazione di un'unione economica, monetaria e sociale, che entrerà in vigore nel luglio dello stesso anno. La riunificazione era ormai più vicina che mai.⁵⁴

⁵² Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 76-81

⁵³ Manfred Görtemaker, "Volkskammerwahl 1990". Bundeszentrale für politische Bildung, 19.03.2009. <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43770/volkskammerwahl-1990/>

⁵⁴ Marinelli, Alberto. "Sull'unità Tedesca." *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 57, no. 4 (228) (1990): 547-66; pp.555-556. <http://www.jstor.org/stable/42738877>

1.9. UNA COMUNE CASA EUROPEA

La leadership sovietica era sempre più orientata verso posizioni di compromesso, l'accento venne spostato sulla necessità di formare progressivamente nuove strutture comuni di sicurezza europea. Shevardnadze ad inizio aprile fece presente a Bush le sue speranze per il prossimo summit della CSCE, occasione in cui si sarebbe potuto discutere un nuovo concetto di sicurezza in Europa. Il Presidente insistette verso la prospettiva di una forte presenza NATO al fine di contribuire alla stabilità e alla creazione di “una comune casa europea”, come la definiva Gorbačëv. Gli obiettivi di Stati Uniti e Urss erano dunque gli stessi, ma i metodi differivano.⁵⁵

Significativo è anche il colloquio tra il leader sovietico e il ministro degli Affari esteri inglese, Douglas Hurd, svoltosi l'11 aprile.

Dalla lettera inviatagli da Margareth Thatcher dopo il summit con Kohl, Gorbačëv concluse che le posizioni di britannici e sovietici erano vicine. Hurd confermò di riconoscere «l'importanza di non pregiudicare gli interessi e la dignità dell'Urss», ma allo stesso tempo riteneva, allo stesso modo di Bush, l'entrata della Germania nell'Alleanza una soluzione stabile e sicura. In questa occasione Gorbačëv fece presente come un processo unilaterale, vale a dire una Germania nella NATO senza la previsione di alcuna modifica delle strutture europee di sicurezza, potesse sconvolgere gli equilibri nel territorio europeo; in tal caso, gli interessi sovietici avrebbero potuto soffrirne, causando inoltre un rallentamento degli accordi sul disarmo già in corso.⁵⁶

Valentin Falin, sempre in aprile, avvertì Gorbačëv che «la situazione stava sfuggendo di mano, le potenze occidentali stavano concludendo accordi preliminari tra di loro al di fuori del sistema di negoziazioni 2+4, il che avrebbe costretto i sovietici ad accettare fatti già compiuti (*fait accompli*)». Secondo Falin l'obiettivo finale era isolare l'Urss, accettare

⁵⁵ “Memorandum of conversation between George Bush and Eduard Shevardnadze in Washington”. George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telecons. <https://bush41library.tamu.edu/>

⁵⁶ “Sir R. Braithwaite (Moscow). *Telegraphic N.667: 'Secretary of State's Meeting with President Gorbachev'*”. Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German unification, 1989-1990. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010), pp. 373-375.

l'ingresso della Germania nell'Alleanza avrebbe significato «lasciare che il sogno di una comune casa europea si trasformasse in un miraggio».⁵⁷

Al contrario di Falin, Shevardnadze era invece più aperto a negoziare con l'Occidente. Il 4 maggio incontrò nuovamente il segretario Baker a Bonn. Dopo quattro ore di conversazioni, in cui venne discussa anche la crisi in Lituania⁵⁸, Baker inviò un memorandum alla Casa Bianca. Durante l'incontro, il Segretario rassicurò il Ministro sovietico che non ci sarebbero stati né vincitori né vinti: «i sovietici saranno inclusi nel futuro dell'Europa e all'interno della CSCE». Condivise inoltre con Shevardnadze le prospettive sue e del presidente Bush in vista della necessità di adattamento della NATO, politicamente e militarmente.⁵⁹

La prima riunione ufficiale dei 2+4 Paesi era prevista per il 5 maggio 1990 a Bonn. I sovietici fecero ancora una volta presente il bisogno di nuove strutture comuni europee di sicurezza. Gli altri membri si trovavano sostanzialmente d'accordo, anche e soprattutto in vista della preparazione degli incontri di Parigi nel quadro CSCE.

Il Politburo istruì Shevardnadze vietandogli di acconsentire all'ingresso della Germania nella NATO. Egli fece presente i timori di Mosca sull'espansione di un'Alleanza che dopotutto era pur sempre “militare”, tuttavia la disastrosa situazione economico-finanziaria dell'Urss gli impediva di mantenere una posizione intransigente, il Ministro sovietico arrivò infatti a Bonn anche portando una richiesta di crediti per 20 miliardi di marchi. In Unione sovietica vi erano inoltre segnali di crisi politica: dopo Lituania ed Estonia, anche la Lettonia proclamò l'indipendenza.⁶⁰

Il presidente francese Mitterand non era totalmente a favore della linea statunitense, disse infatti a Gorbačëv in un meeting verso la fine di maggio che egli era «personalmente a

⁵⁷ “Valentin Falin Memorandum to Mikhail Gorbachev. 18 April 1990”. Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 398-408. Translated by Svetlana Savranskaya.

⁵⁸ L'11 marzo 1990 il Paese si dichiarò indipendente, asserendo alla restaurazione della Repubblica di Lituania. L'Urss ritenne tale dichiarazione priva di fondamenta giuridiche.

⁵⁹ “James A. Baker III, Memorandum for the President, ‘My meeting with Shevardnadze.’”. George H.W. Bush Presidential Library, NSC Scowcroft Files, Box 91126, Folder “Gorbachev (Dobrynin) Sensitive 1989 – June 1990 [3]”.

⁶⁰ Narinsky, Mikhail, and Mario Rimini. “Mikhail Gorbaciov e La Riunificazione Della Germania.” *Ventesimo Secolo* 3, no. 6 (2004): 49–74. Pp. 61-62. <http://www.jstor.org/stable/43611940>

favore del graduale smantellamento dei due blocchi militari», rimarcando anche il fatto che gli americani dovessero dare garanzie di sicurezza non solo ai sovietici, ma all'intera Europa. Anche Mitterrand era stato promotore di una "confederazione europea", idea affine alla "casa comune europea" che proponeva l'Urss, ma allo stesso tempo non poteva dirsi contrario all'entrata della Germania nell'Alleanza, in quanto una simile presa di posizione lo avrebbe isolato dagli altri partners occidentali; ciò nonostante, suggerì a Gorbačëv di richiedere le "appropriate garanzie".⁶¹

A sostegno di Gorbačëv, Mitterrand inviò inoltre una lettera al presidente Bush, dall'incipit «*Cher George*», evidenziando al Presidente la fondatezza dei timori dei sovietici e la necessità di indirizzarli con un numero di proposte.⁶²

1.10. DA WASHINGTON A HELSINKI

In preparazione al decisivo summit di Washington tra il presidente Bush e il leader sovietico, Baker si diresse a Mosca il 18 maggio per una conversazione con Gorbačëv. Oltre alle discussioni in merito al controllo degli armamenti, emerge in modo significativo la proposta di Baker, i suoi cosiddetti "*nine points*", volti a concedere rassicurazioni ai timori di Mosca. L'ottavo punto si propone come obiettivo quello di trasformare la CSCE in una struttura permanente, futuro pilastro di una nuova Europa, esattamente ciò in cui Gorbačëv sperava.

Più avanti nella conversazione però le aspettative verso questo obiettivo sembrano vacillare. Baker infatti aggiunge «una struttura pan-europea di sicurezza è un bel sogno, ma pur sempre un sogno, mentre la NATO esiste per davvero», rivelando forse inconsapevolmente la vera volontà di Washinton.

Viste le ferme posizioni sull'Alleanza, Gorbačëv suggerisce a questo punto un'ipotesi: «allora anche i sovietici annunceranno di voler entrare nella NATO».⁶³

⁶¹ "From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with F. Mitterrand. May 25, 1990". Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 454-466

⁶² "Letter from Francois Mitterrand to George Bush". George H.W. Bush Presidential Library, NCS Scowcroft Files, FOIA 2009-0275-S.

⁶³ "Record of conversation between Gorbachev and Baker delegations), Moscow. May 18, 1990". The Gorbachev Foundation Archive, Fond 1, opis 1. Published in Sobranie sochinenii, v. 20, pp. 13-29. Translated by Anna Melyakova, Svetlana Savranskaya, and Chris Johnson.

Il giorno che precedette il summit, Bush contattò telefonicamente Helmut Kohl soprattutto con l'intenzione di concordare le promesse finanziarie destinate a Mosca; Kohl intendeva trovare un «accordo economico sensato» con Gorbačëv, ed era disposto a concedere enormi aiuti finanziari all'Unione sovietica. Bush era d'accordo nel lasciare tale responsabilità ai tedeschi.⁶⁴

Gorbačëv giunse a Washinton il 31 maggio 1990 portando con sé le severe restrizioni del suo stesso Comitato Centrale, le quali riflettevano i timori per la perdita dell'impero in Europa orientale, resistenze alla smilitarizzazione e opinioni ancora contrastanti sulla questione tedesca. Il leader sovietico era però determinato a proporre ancora una volta il suo sogno di sicurezza pan-europea, portando l'idea di un graduale smantellamento dei due blocchi e una contemporanea crescita dell'importanza della CSCE.⁶⁵

Un'altra ipotesi di Gorbačëv era quella delle “due ancore”, ossia una Germania sia nella NATO che nel Patto di Varsavia, ma tale prospettiva non convinse affatto Bush.

Al fine di frenare una volta per tutte le eventualità sul futuro delle alleanze tedesche, Bush fece presente a Gorbačëv il principio di Helsinki sull'eguaglianza sovrana⁶⁶, che comprende il diritto garantito a tutti i firmatari dell'Atto Finale di Helsinki del 1975 di «essere o non essere parte di trattati di alleanze»⁶⁷. Sia la Germania ovest che l'Unione Sovietica avevano firmato. I tedeschi avevano dunque il diritto di poter scegliere la NATO. Gorbačëv riaffermò il suo assenso ai dettami stabiliti a Helsinki, ancora però apparentemente convinto che essi potessero decidere di scegliere qualcosa di diverso dalla NATO. Bush dichiarò: «se i tedeschi faranno una scelta diversa, non la contesteremo, la rispetteremo». Ignaro di favorire gli “avversari”, e nonostante la sua delegazione fosse visibilmente irrequieta, Gorbačëv si disse d'accordo.

Le svariate opposizioni di molti suoi consiglieri verso come il leader stava conducendo i negoziati, compresa quest'ultima, non potevano più essere ignorate. Bush e Kohl lo

⁶⁴ “Telephone Call from Chancellor Helmut Kohl of Federal Republic of Germany,” Memorandum of Telephone Conversation [with President Bush], The White House, 30 May 1990.

⁶⁵ Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton. “The Washington / Camp David Summit 1990: From the Secret Soviet, American and German Files”. The National Security Archive. 13 giugno 2010.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB320/index.htm>

⁶⁶ Record of Conversation, M.S. Gorbachev and G. Bush, Washington D.C., The White House, 31 May 1990 [Plenary with delegations, Excerpts].

⁶⁷ *Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Atto Finale di Helsinki*. Helsinki, 1° Agosto 1975.

avevano notato e concordavano sul fatto che i sovietici non sapevano cosa volessero realmente.⁶⁸

Sempre durante l'incontro, Baker rassicurò Gorbačëv informandolo che un summit NATO era in programma e incentrato a cambiare le politiche dell'Alleanza, andando così a creare, come promesso, una NATO "più politica, meno militare".⁶⁹



Figura 5 Gorbachev e Bush all'Ufficio Ovale, 31 maggio 1990. (Bush Presidential Materials Project)

1.11. UNA NATO TRASFORMATA

Dopo il summit con Bush, l'8 giugno Gorbačëv incontrò la prima ministra Margaret Thatcher. Su Germania e NATO, Gorbačëv si confrontò anche con le opinioni degli inglesi, rimettendo nuovamente al centro della discussione la necessità di un avvicinamento tra il Patto di Varsavia e l'Alleanza, in quanto «nessuna delle due parti doveva temere soluzioni poco ortodosse». Thatcher sottolineò l'importanza di una presenza militare statunitense in Europa, ma allo stesso tempo, come fece Mitterand,

⁶⁸Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 88-90

⁶⁹Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton. "The Washington / Camp David Summit 1990: From the Secret Soviet, American and German Files". The National Security Archive. 13 giugno 2010.
<https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB320/index.htm>

riconosceva la necessità di fornire le adeguate rassicurazioni all'Unione sovietica, anche tramite la CSCE.⁷⁰

Il 6 luglio 1990 alla sessione del Consiglio NATO a Londra venne adottata la dichiarazione per un'Alleanza Nord Atlantica trasformata. Il primo punto della dichiarazione fa presente: «l'Europa è ora entrata in una nuova e promettente era [...]. Come conseguenza, l'Alleanza deve e si dovrà conformare.»

La NATO sarebbe rimasta un'Alleanza difensiva, ma impegnata per la risoluzione pacifica dei conflitti e promotrice degli accordi sul controllo degli armamenti, a supporto della sicurezza e della stabilità nel continente europeo. Ci si prefisse inoltre l'obiettivo di rafforzare la componente politica come previsto dall'art. 2 del Trattato Nord Atlantico.

La dichiarazione propone in questo quadro un superamento delle divisioni e dei sospetti reciproci che caratterizzarono decenni di Guerra fredda, offrendo «*a hand of friendship*» agli ex avversari. Sono inclusi una serie di passi concreti volti a favorire la cooperazione con i Paesi del centro ed est Europa, attraverso regolari contatti diplomatici tra questi ultimi e l'Alleanza.⁷¹

Sebbene poi questi auspici si riveleranno deboli e indirizzati principalmente a placare le preoccupazioni dell'Unione sovietica in vista dei negoziati 2+4, Shevardnadze attendeva con ansia un tale comunicato, in questi termini l'adesione della Germania alla NATO assumeva un carattere diverso.⁷²

⁷⁰“*Letter from Mr. Powell (No.10) to Mr. Wall*”. *Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German Unification, 1989-1990*. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010), pp 411-417

⁷¹ Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration"). [ON-LINE]. [London]: North Atlantic Treaty Organization, [02.12.2003]. Available on <http://www.nato.int/docu>.

⁷²Narinsky, Mikhail, and Mario Rimini. “Mikhail Gorbaciov e La Riunificazione Della Germania.” *Ventesimo Secolo* 3, no. 6 (2004): 49–74; p.65. <http://www.jstor.org/stable/43611940>.

1.12. KOHL IN UNIONE SOVIETICA

Il formale consenso di Gorbačëv ad una Germania unita nella NATO si verificò durante la visita del cancelliere in Unione Sovietica dal 14 al 16 luglio. Gorbačëv propose alla delegazione tedesca anche una visita nella sua città natale, Stavropol, e successivamente nel resort di Arkhyz, sulle montagne del Caucaso.⁷³

All'incontro introduttivo nella capitale sovietica entrambi espressero la loro speranza verso una nuova epoca di pace ed armonia, di cooperazione reciprocamente vantaggiosa. Le discussioni furono indirizzate poi a regolare alcuni dettagli in vista dei negoziati "a sei". Il futuro delle truppe sovietiche, delle forze NATO e le dimensioni delle future forze tedesche erano ancora argomenti da concordare, ma cruciali al fine di concludere l'unificazione. Gorbačëv chiese espressamente degli accordi per la regolazione di uno "stato transitorio" che implicasse la non proliferazione delle strutture militari dell'Alleanza nel territorio della RDT fino al completo ritiro delle truppe sovietiche (si stimò un periodo di tre o quattro anni). Inoltre, lo status delle truppe sovietiche temporaneamente in Germania est doveva avere basi legali, al fine di evitare accuse di "occupazione".⁷⁴

Le discussioni proseguirono il 16 luglio ad Arkhyz al fine di definire le questioni in sospeso. Vi furono accesi dibattiti sul futuro status politico-militare della RDT, l'intento dei sovietici era cercare un compromesso: «La Germania sarà membro della NATO, ma la sfera d'azione dell'Alleanza non dovrà estendersi alla RDT»; chiedevano inoltre garanzie sulla non proliferazione di armamenti nucleari della NATO nel sopracitato territorio. Gorbačëv si assicurò l'impegno di Kohl nell'impedire il dislocamento di soldati stranieri (non tedeschi) della NATO e di armamenti nucleari nell'ex-RDT.⁷⁵

Alla conferenza stampa che seguì il Cancelliere comunicò i punti chiave di ciò che fu stabilito: la Germania, una volta unita e dunque dotata della piena sovranità, potrà

⁷³ Hannes Adomelt. "Gorbachev's Consent to Unified Germany's Membership in NATO". (Working paper) Research Unit Russia/CIS, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. FG 2006/11, December 2006. p.15.

⁷⁴ "From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with H. Kohl". Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 495-504[Translated by Anna Melyakova for the National Security Archive].

⁷⁵ Narinsky, Mikhail, and Mario Rimini. "Mikhail Gorbaciov e La Riunificazione Della Germania." *Ventesimo Secolo* 3, no. 6 (2004): 49-74; p.68. <http://www.jstor.org/stable/43611940>.

decidere a quale alleanza appartenere, come sancito dall'Atto Finale di Helsinki. Si concordò anche un futuro accordo a regolazione del periodo transitorio per la ritirata sovietica e venne accolta la richiesta di Gorbačëv, ossia la non-proliferazione temporanea delle strutture NATO nell'attuale Germania Est.⁷⁶

Il 17 luglio, dopo gli incontri con Kohl, Gorbačëv ricevette una telefonata dal presidente Bush, intento a rinforzare il messaggio espresso dalla dichiarazione di Londra: «Ciò che abbiamo cercato di fare è stato tenere conto delle vostre preoccupazioni [...], e lo abbiamo fatto nei seguenti modi: con la proposta di una dichiarazione congiunta di non-aggressione; nel nostro invito a venire alla NATO; nella volontà di aprire la NATO a contatti diplomatici regolari con il suo Paese e con i Paesi dell'Europa orientale; con l'offerta di garanzie sulla dimensione futura della forze armate in Germania [...]. Abbiamo trasmesso l'idea di una CSCE allargata e più forte, con nuove istituzioni in cui l'Urss possa essere parte di una nuova Europa».

Bush si congratulò inoltre con Gorbačëv per il successo del meeting con Kohl.⁷⁷ Rimaneva però aperta una questione spinosa: lo status politico-militare del territorio della RDT. Secondo le analisi di Robert Hutchings, esperto di Est Europa del NCS, dopo le assicurazioni di Kohl ad Arkhyz i sovietici stavano effettivamente riuscendo a limitare le future mosse della NATO e mettendo in discussione la presenza americana in Germania. I tedeschi avevano apparentemente dato l'assenso alla condizione che, prima della ritirata delle truppe sovietiche, solo unità di difesa territoriali tedesche (non NATO) potevano essere impiegate in Germania est; e solo dopo la completa ritirata, forze (solo) tedesche integrate nella NATO sarebbero state ammesse.

Secondo il consigliere Scowcroft, allo stato attuale delle cose, sarebbe stata incompatibile una piena partecipazione della Germania nell'Alleanza.⁷⁸

⁷⁶ "Evolution in Europe; Excerpts from Kohl-Gorbachev News Conference on Germany and NATO". The New York Times. July 17, 1990.

⁷⁷ "Memorandum of Telephone Conversation. Telecon with President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union". George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telcons (<https://bush41library.tamu.edu/>)

⁷⁸ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 98-100

1.13. AGREED MINUTE

Il 12 settembre, giornata in cui era prevista la firma del Trattato sullo Stato Finale della Germania, o Trattato 2+4, si tenne l'ultima sessione ministeriale. A Mosca erano riuniti i sei ministri degli esteri degli Stati coinvolti: Shevardnadze, Baker, Hurd, Dumas, Genscher e De Maizière.

I sovietici erano soddisfatti degli accordi bilaterali raggiunti con i tedeschi, ma tra gli alleati occidentali emerse una questione "dell'ultimo minuto", sollevata in particolare da americani e britannici: non vi era ancora un accordo sulla portata delle attività dell'Alleanza consentite nel territorio dell'ex RDT.

Era stato promesso a Gorbačëv che solo truppe NATO tedesche sarebbero state ammesse nell'ex RDT dopo la dipartita dei sovietici nel 1994. Come da preve considerazioni, anche ora secondo gli americani la formulazione prevista era «incompatibile con la presunta volontà sovietica di permettere alla Germania di scegliere la propria Alleanza, [...] ed è anche una violazione permanente della sovranità tedesca». Il giorno precedente anche Hurd era fermo sulla questione, mentre Genscher temeva che tale disaccordo avrebbe minacciato la conclusione degli accordi.

La questione non venne immediatamente risolta, ma sotto le pressioni – e i timori – del Ministro della Germania ovest, il mattino seguente, giorno della firma, emerse una soluzione. Venne previsto di includere un "agreed minute" al trattato. Come Mosca desiderava, le truppe NATO non sarebbero state stazionate né dispiegate a est della ex linea di divisione della Germania.⁷⁹ Tuttavia, «qualsiasi questione relativa all'applicazione del termine 'dispiegate' (*deployed*) sarebbe stato deciso dal governo della Germania unita in maniera ragionevole e responsabile tenendo presente gli interessi di sicurezza di ciascuna delle parti contrenti». In breve, ciò avrebbe alla fine permesso alla NATO di attraversare il vecchio confine della guerra fredda.⁸⁰

⁷⁹ L'art.5 paragrafo 3 del Trattato sullo Stato Finale della Germania recita: "[...] *Foreign armed forces and nuclear weapons or their carries will not be stationed in that part of Germany or deployed there*"

⁸⁰ Zelikow, Philip; Rice, Condoleezza. "Germany Unified and Europe Transformed. A study in statecraft". Harvard University Press, 1995. pp. 359-362

AGREED MINUTE TO THE TREATY ON THE
FINAL SETTLEMENT WITH RESPECT TO
GERMANY OF 12 SEPTEMBER 1990

Any questions with respect to the application of the word "deployed" as used in the last sentence of paragraph 3 of Article 5 will be decided by the Government of the United Germany in a reasonable and responsible way taking into account the security interests of each Contracting Party as set forth in the preamble.

Figura 6 George H.W. Bush Presidential Library, NSC Condoleeza Rice Files, 1989-1990 Subject Files, Folder "Memcons and Telcons - USSR [1]"

Il 3 ottobre 1990, i tedeschi erano finalmente riuniti. La piena giurisdizione legale della NATO, inclusa la garanzia dell'art.5, si estese immediatamente al territorio orientale della Germania. L'espansione a est era ufficialmente cominciata.

Nessun leader alleato occidentale si presentò ai festeggiamenti del 3 ottobre, la foto che Helmut Kohl sperava di dare alla storia non venne mai scattata.

La questione dell'unificazione tedesca e il futuro dell'Alleanza furono due questioni che tra il 1989 e il 1990 si incastrarono fino a che non fu più possibile parlare dell'una senza mettere a rischio l'altra e viceversa. Evidentemente, gli unici ad avere a cuore più la prima che la seconda, erano solo i tedeschi.⁸¹



Figura 7 Il giorno dell'unità tedesca, 3 ottobre 1990. Da sinistra a destra: Genscher, Hannelore Kohl, Helmut Kohl, Richard von Weizsäcker, e de Maizière. (German Information Center)

⁸¹ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 104-105

CAPITOLO II

GLI ANNI 90: TRA COSTRUZIONE DELLA COOPERAZIONE E FONTI DI ATTRITO

2.1. RAISON D'ÊTRE

In seguito alla fine della Guerra fredda, molti osservatori si aspettavano che sarebbe crollato anche l'intero sistema della NATO, essendo venuta a mancare la minaccia principale, l'Unione sovietica. La NATO nella prima metà degli anni Novanta era dunque alla ricerca di un nuovo scopo, una *raison d'être*.

La teoria delle relazioni internazionali insegna che le alleanze militari si formano in risposta a minacce esterne comuni, di conseguenza quando tali minacce cessano di esistere, le alleanze si sciolgono. Il principale obiettivo dell'Alleanza atlantica era fronteggiare la minaccia sovietica, dal 1955 simboleggiata dal Patto di Varsavia.

Nonostante le previsioni, una volta venuta meno la contrapposizione bipolare, gli Stati Uniti espressero la volontà di mantenere una presenza militare significativa sul continente europeo, godendo inoltre del supporto degli altri Stati-membri verso l'Alleanza.⁸² Ci troviamo dunque davanti ad un "caso deviante" di Lijphart.

Il nuovo concetto strategico della NATO presentato a Roma nel novembre 1991, il primo dopo quasi vent'anni, distoglie lo sguardo da un chiaro e definito avversario, abbracciando nuove funzioni, in primis gestione delle crisi e promozione della stabilità internazionale: una transizione da "*threat assessment*" a "*risk assessment*".⁸³

Per capire le ragioni di questa permanenza e rinnovata vitalità della NATO, va riconosciuto innanzitutto che le previsioni su un eventuale scioglimento non hanno tenuto conto di tre importanti fattori: un'attenta valutazione delle (nuove) minacce esterne, la capacità di adattamento istituzionale e le preziose funzioni interne dell'Alleanza.⁸⁴

⁸² Duffield, John S. "NATO's Functions after the Cold War." *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (1994): 763–87. <https://doi.org/10.2307/2152531>.

⁸³ McCalla, Robert B. "NATO's Persistence after the Cold War." *International Organization* 50, no. 3 (1996): 445–75. <http://www.jstor.org/stable/2704032>.

⁸⁴ Duffield, John S. "NATO's Functions after the Cold War.", cit.

Quali erano dunque le nuove minacce? Il generale John Galvin, allora a capo del Commando NATO americano dichiarò nel 1991 che le truppe statunitensi sarebbero rimaste in Europa per due ragioni: contrastare sollevamenti di natura etnica e nazionalista in Est Europa e nelle ex repubbliche sovietiche; e per essere pronte ad un dispiegamento rapido fuori dal territorio europeo. In entrambi i casi, il nemico era “*the uncertain*”.⁸⁵

La minaccia di un attacco massiccio e improvviso da parte del blocco sovietico era ormai stata eliminata, ma nessuno era in grado di prevedere se il potere militare della Russia sarebbe stato nuovamente strumentalizzato. L’Ucraina inoltre, dopo l’indipendenza e fino al 1994⁸⁶, era la terza potenza nucleare al mondo⁸⁷; e solo gli Stati Uniti sarebbero stati in grado di confrontarsi con una rinnovata minaccia nucleare in Europa. Margaret Thatcher infatti disse: «Non disdici la polizza assicurativa sulla casa solo perché negli ultimi dodici mesi ci sono stati meno furti nella tua strada». ⁸⁸

Nuovi pericoli stavano emergendo dal Nord Africa e dal Medio Oriente, in parte a causa della diffusione di tecnologie utili a produrre missili e armi di distruzione di massa.

La prima guerra del Golfo aprì il dibattito sull’eventualità di operazioni NATO “*out-of-area*”, ossia operazioni militari fuori dai confini geografici definiti dal Trattato di Washington del 1949. Dopo il Vietnam, gli Stati Uniti non avevano intenzioni di intraprendere unilateralmente grosse operazioni militari nel Terzo Mondo senza supporto politico e militare, ma anche simbolico. La NATO poteva soddisfare questo bisogno. Alexander Haig, futuro segretario di Stato di Reagan, dichiarava nel 1980: «*The entire globe is now NATO’s concern*». ⁸⁹

Fonte di preoccupazioni all’inizio degli anni Novanta erano soprattutto le zone del centro ed est Europa, dove si temeva l’emergere di conflitti etnici, territoriali e nazionali, esemplificati dalle crisi in ex-Jugoslavia.

⁸⁵ Aguirre, Mariano, and Penny Fischer. “Discriminate Intervention: Defining NATO for the ’90s.” *Middle East Report*, no. 177 (1992): 28–33. <https://doi.org/10.2307/3012830>.

⁸⁶ Sul territorio ucraino vi erano circa 1.800 ordigni nucleari. Il memorandum di Budapest del 1994, che oltre l’Ucraina riguardava anche Kazakistan e Bielorussia, denuclearizzò il territorio in cambio di garanzie di inviolabilità dei confini.

⁸⁷ “*Quando l’Ucraina era la terza potenza nucleare al mondo*”. *il Post*, 2 marzo 2022. <https://www.ilpost.it/2022/03/02/accordo-budapest-1994-ucraina-nucleare/>

⁸⁸ “*Margaret Thatcher, Speech to North Atlantic Council at Turnberry*”. Thatcher Archive: COI transcript, 1990 Jun 7. Margaret Thatcher Foundation.

⁸⁹ Aguirre, Mariano, and Penny Fischer. “Discriminate Intervention: Defining NATO for the ’90s.”, cit.

L'Alleanza giocherà infatti un ruolo sempre più attivo nella stabilizzazione dei Balcani attraverso operazioni di peacekeeping supportate dalla CSCE e dalle Nazioni Unite.⁹⁰

Nel 1994 venne approvato il meccanismo denominato *Combined Joint Task Forces* (CJTF) inizialmente definito come “*a separable but not separate military capability*”, ovvero un commando subordinato composto da forze provenienti da due o più alleati che permetteva a coalizioni volontarie di attingere alle risorse comuni dell'Alleanza per specifiche operazioni *out-of-area*.⁹¹ Tale meccanismo consentiva inoltre alla NATO di impegnarsi in azioni con altri attori internazionali e prevedeva la possibilità di non-partecipazione di membri NATO ad attività militari approvate dall'Alleanza.⁹²

Importante notare anche che, in un contesto di conflitto, la presenza della NATO va a costituire un deterrente verso un eventuale coinvolgimento: la possibilità di una risposta collettiva e coordinata della NATO, in seguito all'attivazione dell'art.5, disincentiva altri Paesi dal confrontarsi con uno Stato-membro.

Oltre alla protezione verso le minacce esterne, la NATO continuava a svolgere un essenziale ruolo di cooperazione e prevenzione delle rivalità tra i suoi membri. Il sistema dell'Alleanza, dando risposte alle questioni di sicurezza e fornendo un meccanismo istituzionale per lo sviluppo di politiche di sicurezza comuni, ha infatti contribuito a rendere l'uso della forza nelle relazioni tra i Paesi del continente europeo inconcepibile. I membri dell'Alleanza godono infatti di un importante privilegio: la assicurazione. La partnership, che comprende strutture militari integrate e la presenza militare degli Stati Uniti, garantisce ai suoi membri che non hanno nulla da temere gli uni dagli altri.

Ad oggi sembra improbabile un conflitto tra potenze europee, ma all'inizio degli anni Novanta i timori verso un nuovo irredentismo tedesco erano ancora largamente diffusi; legare la nuova Germania unita alla NATO è l'esempio di come l'Alleanza sia riuscita a fornire questa funzione “assicurante”.

Il ruolo di prevenzione dei conflitti in Europa occidentale era inoltre implementato dalla promozione della trasparenza, una partnership consente infatti numerose occasioni di

⁹⁰ Duffield, John S. “NATO's Functions after the Cold War.”, cit.

⁹¹ Major Peter L. Jones. “NATO's Combined Joint Task Force concept – Viable Tiger or Paper Dragon”. School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas. 1999 May 27.

⁹² McCalla, Robert B. “NATO's Persistence after the Cold War.”, cit.

dialogo, essenziali per mantenere relazioni stabili e fiducia tra gli Stati membri. Un'organizzazione comune per la difesa fa inoltre sì che i suoi membri tendano a denazionalizzare le politiche di sicurezza e stemperare rivalità naturali per il primato militare. Altro fattore si collega alla presenza statunitense in Europa, garanzia del mantenimento di un equilibrio di potere. In mancanza degli USA, vi è infatti la possibilità che uno degli Stati europei conquisti una posizione di predominio – all'epoca si pensava proprio alla nuova Germania unita. Relazioni meramente bilaterali tra gli Stati Uniti e i singoli Stati europei avrebbero inoltre probabilmente causato più tensioni.

Questione che emerse in quegli anni era: ci sono alternative alla NATO? Alcuni analisti suggerivano che altre istituzioni europee potessero assumere il ruolo di agenti della sicurezza. Queste istituzioni erano la Conferenza per la Pace e la Sicurezza in Europa (CSCE), l'Unione Europea Occidentale (UEO) e l'Unione Europea (UE).

La CSCE in particolare sembrava essere il candidato ideale per la costruzione di un'alleanza pan-europea, e aveva inoltre il vantaggio di poter includere la Russia. I problemi principali stavano però nel processo di *decision-making*, rallentato dal maggior numero di membri e da interessi eterogenei e divergenti; nelle garanzie di sicurezza, ridotte rispetto a quelle offerte dalle capacità militari collettive della NATO; e dal minore coinvolgimento degli Stati Uniti nella sicurezza europea.⁹³

2.2. NUOVI ATTORI

Dal crollo del Muro di Berlino al 1992, i leader occidentali erano riusciti a raggiungere importanti obiettivi. Conclusa l'era di Gorbačëv, la Germania era ora unita, l'integrazione europea accelerava, e la NATO aveva attraversato il confine che una volta era cortina di ferro.

In quegli anni cruciali, nessuno aveva compreso al meglio il “fattore tempo” come Helmut Kohl. Molti si chiesero se l'unificazione non fosse stata ottenuta troppo velocemente, ma è facile immaginare come i risultati sarebbero stati drasticamente diversi se le decisioni difficili fossero state rimandate. Meno di un anno dopo la firma del Trattato sullo stato

⁹³ Duffield, John S. “NATO's Functions after the Cold War.”, cit.

finale della Germania, infatti, l'Unione sovietica si dissolse in quindici nuovi Stati indipendenti.

Kohl aveva soddisfatto i desideri del suo popolo, rieletto nel dicembre 1990 e poi nell'ottobre 1994 ora la sua nuova missione era unire l'Europa come aveva unito la Germania.

Britannici e francesi emergono all'inizio degli anni Novanta come attori secondari. Da subito timorosi verso una Germania di nuovo unita e al centro del continente europeo, fecero sì che la soluzione alla questione tedesca venisse lasciata soprattutto in mano ad americani, sovietici, e agli stessi tedeschi.

Le tempistiche furono importanti anche per Bush, che durante la chiusura degli accordi in Europa si trovò ad affacciarsi verso il Medio Oriente. Il nuovo ordine mondiale aveva meno a che fare con l'Europa, crescevano ora le pressioni delle guerre civili e dei conflitti regionali in tutto il mondo.

Bush non poteva immaginare la conclusione della Guerra fredda senza un'Europa "*whole and free*", e ci era riuscito.⁹⁴ Era ora arrivato il turno di Bill Clinton.

Il nuovo presidente, entrato alla Casa Bianca nel 1993 a soli 46 anni, si trovò a gestire un'importante eredità lasciata dal suo predecessore: l'Europa orientale bussava alle porte della NATO, ma era ora essenziale non tracciare una nuova linea attraverso il continente. Nel raggiungere tale obiettivo, mantenere un clima di cooperazione con la nuova Russia di Boris Yeltsin si rivelò cruciale e non sempre facile.

Clinton e il suo staff si trovarono infatti catapultati in questioni di cui sapevano ben poco, e l'estensione di tale problema sarà evidente quando Yeltsin deciderà di citare gli accordi 2+4 come proibizione all'espansionismo dell'Alleanza atlantica.⁹⁵

Nel 1991 Boris Yeltsin divenne il primo presidente della neonata Federazione Russa. Una partnership strategica con gli Stati Uniti era prioritaria. Nello storico discorso al Congresso degli Stati Uniti lo dimostrò, dicendo: «Ci siamo lasciati alle spalle il periodo

⁹⁴ Zelikow, Philip; Rice, Condoleezza. "*Germany Unified and Europe Transformed. A Study in Statecraft*", cit., pp. 366-368

⁹⁵ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 149-154.

in cui l’America e la Russia si guardavano attraverso il mirino». Yeltsin era intenzionato ad indirizzare la Russia post-sovietica verso un cammino democratico.⁹⁶

Il primo incontro tra i due leader di Stati Uniti e Russia avvenne a Vancouver, nell’aprile del 1993. Considerandolo indispensabile per promuovere gli interessi americani nell’era post-sovietica, Clinton offrì da subito pieno supporto a Yeltsin, incoraggiando la transizione democratica ed economica in Russia. Era l’inizio dell’epoca di Boris e Bill.⁹⁷



Figura 8 Primo summit tra Clinton e Yeltsin, Vancouver Aprile 3-4, 1993 (Getty Images)

2.3. DA BIPOLARISMO A UNIPOLARISMO

Il collasso dell’Unione sovietica produsse il più radicale cambiamento nei rapporti di potere globali dalla seconda guerra mondiale.

La struttura bipolare che aveva caratterizzato l’ordine mondiale per quasi mezzo secolo si era dissolta. Si realizzò presto che gli Stati Uniti avevano finalmente raggiunto il loro “momento unipolare”. Nel 1992 il Pentagono pensò già ad una strategia che impedisse ad un altro rivale di emergere, piani da cui ci si allontanò presto, evitando parole come “predominio” o “primato”, e parlando invece degli Stati Uniti come “leader” o “nazione indispensabile”. L’unipolarismo è infatti comunemente considerato pericoloso e

⁹⁶ Bugayova, Nataliya. “1991 — 1999: THE YELTSIN PERIOD.” *HOW WE GOT HERE WITH RUSSIA: THE KREMLIN’S WORLDVIEW*. Institute for the Study of War, 2019. <http://www.jstor.org/stable/resrep19569.5>.

⁹⁷ Svetlana Savranskaya, Mary Sarotte, William Burr. “The Clinton-Yeltsin Relationship in Their Own Words”. National Security Archive. Oct 2, 2018.

instabile, soprattutto dalla scuola neorealista, in quanto una grande concentrazione di potere diventa fonte di minaccia per gli altri Stati, che saranno portati ad agire per riportare l'equilibrio.⁹⁸

La nuova situazione geopolitica, senza dubbio quindi dominata dall'egemonia americana, registrò inoltre un improvviso declino del potere russo.

La nuova Federazione Russa non era né una semplice continuazione del suo predecessore sovietico, né una ripresa del vecchio impero russo, conclusosi nel 1917.⁹⁹

Uscita dal regime sovietico, la Russia di Yeltsin stava tentando di attuare tre grandi transizioni contemporaneamente: politica, dall'autoritarismo alla democrazia; economica, dall'economia pianificata all'economia di mercato; e imperiale, da impero multi-etnico a qualcosa di più ristretto.¹⁰⁰

Durante gli anni Novanta è possibile riconoscere un modello di divisioni politiche all'interno della Russia, composto da tre principali gruppi. Il primo è quello dei liberali, che identificavano la Russia con gli Stati moderni e democratici. Incoraggiavano dunque una partecipazione politica universale, uguaglianza nelle opportunità, lo stato di diritto e il rispetto delle minoranze. Sul piano economico, favorivano la transizione ad un'economia di mercato.

La corrente politica che invece si opponeva ai liberali poteva essere divisa in due categorie: statalisti e autoritari; questi ultimi comprendevano i comunisti. Gli autoritari erano uniti dall'antipatia verso tutto ciò che era liberale e occidentale, rifiutando sia gli elementi politici che quelli economici dell'agenda politica liberale.

Ma tutti e tre i gruppi rifiutavano di accettare il declino della Russia nell'ordine internazionale, concordando sul fatto che essa dovesse riacquistare uno status di "grande potenza". Secondo i liberali questo status poteva essere riguadagnato grazie all'integrazione con le istituzioni dell'ordine internazionale democratico, dunque il G7, il Fondo Monetario Internazionale, la NATO e le Nazioni Unite.

⁹⁸ Wohlforth, William C. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24, no. 1 (1999): 5–41. <http://www.jstor.org/stable/2539346>.

⁹⁹ Kreutz, Andrej. "THE GEOPOLITICS OF POST-SOVIET RUSSIA AND THE MIDDLE EAST." *Arab Studies Quarterly* 24, no. 1 (2002): 49–61. <http://www.jstor.org/stable/41858403>.

¹⁰⁰ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.151.

Nonostante Boris Yeltsin avesse deciso di percorrere questa strada, una fascia del dibattito politico in Russia rifiutava ancora l'armonia con gli Stati democratici occidentali. Secondo essi, il ruolo di "grande potenza" era ottenibile solo mantenendo una forte contrapposizione con gli Stati Uniti e i loro alleati. Consideravano inoltre le organizzazioni sopracitate degli strumenti volti a indebolire gli interessi nazionali.¹⁰¹

Per quanto riguarda l'economia, con l'inizio degli anni Novanta, enormi programmi di transizione economica furono lanciati in tutta l'Europa orientale. Le immediate conseguenze furono per molti versi sconcertanti: aumento dell'inflazione, diminuzione della produzione e peggioramento degli standard di vita per molte persone, compreso un aumento della disoccupazione.

Una "transizione", anche se graduale, è per natura uno shock per l'economia, in Russia un sistema economico stava venendo sostituito da un altro sostanzialmente incompatibile. La pianificazione della transizione economica in Russia era dal punto di vista teorico "corretta", come in altre zone dell'ex blocco sovietico, ma le conseguenze furono peggiori: i numeri della produzione, del consumo e degli investimenti precipitarono ancora più in basso, mentre i prezzi salirono vertiginosamente, generando un enorme impatto sugli standard di vita della popolazione. L'economia sommersa crebbe esponenzialmente, anche perché la gestione di molti aspetti legali e normativi di competenza dello Stato venivano gestiti da organizzazioni private, spesso criminali (incluse le mafie).

Mancava una chiara definizione e dunque protezione dei diritti di proprietà, il settore privato e imprenditoriale veniva strozzato e la mancanza di concorrenza, essenziale al funzionamento di un'economia di mercato, portò ad un'atrofizzazione dell'economia russa. Solo coloro con speciali protezioni politiche o influenza ereditata dal regime sovietico riuscirono a mostrare iniziativa, convertendo la maggior parte delle attività economiche a regimi di monopolio.¹⁰²

Questi e altri fattori portarono infatti la Russia ad una crisi finanziaria nel 1998, che raggiunse il culmine il 17 agosto, quando il governo dell'allora premier Sergei Kiriyenko

¹⁰¹ Chafetz, Glenn. "The Struggle for a National Identity in Post-Soviet Russia." *Political Science Quarterly* 111, no. 4 (1996): 661–88. <https://doi.org/10.2307/2152089>.

¹⁰² Ericson, Richard E. Review of *Economics and the Russian Transition*, by Olivier Blanchard, Joseph R. Blasi, Maya Kroumova, Douglas Kruse, Mario I. Blejer, Marko Škreb, Tarmo Haavisto, Andreas Pickel, and Helmut Wiesenhal. *Slavic Review* 57, no. 3 (1998): 609–25. <https://doi.org/10.2307/2500714>.

abbandonò la difesa di un forte tasso di cambio del rublo rispetto al dollaro, costringendo una ristrutturazione del debito pubblico interno e ponendo una moratoria di 90 giorni sui pagamenti del debito estero commerciale, essenzialmente collocando il governo russo in default.

Durante gli anni Novanta Yeltsin ricevette enormi prestiti dal Fondo Monetario Internazionale¹⁰³, poi cessati in quanto il Paese fallì nel soddisfare le condizioni richieste.¹⁰⁴

Mentre la Russia si confrontava dunque con enormi sfide economiche e sociali, gli Stati Uniti celebravano il trionfo del capitalismo liberista sul comunismo, registrando un boom economico senza precedenti. La via per la crescita economica illimitata illustrata dal modello americano coinvolse anche l'Europa, dando vigore alle forze liberiste di centro-destra.¹⁰⁵

2.4. COOPERAZIONE

L'ultima decade del ventesimo secolo fu un enorme occasione per l'instaurazione di regimi di cooperazione internazionale. I rapporti tra NATO e Russia dipesero in gran parte dai rapporti tra Stati Uniti e Russia.

Quando nel 1992 si presentò a Clinton la "questione russa", l'obiettivo divenne la costruzione e il mantenimento di un clima di cooperazione. Ma l'idea non era interamente originale, quello di Clinton sarà infatti il quarto tentativo di instaurare una partnership tra Washinton e Mosca.

Il primo a provarci era infatti stato F. D. Roosevelt, che tentò di consolidare la solidarietà conquistata durante il secondo conflitto mondiale. Con Truman i rapporti si inasprirono ma Richard Nixon tentò di nuovo un riavvicinamento con i sovietici giocando sulla contrapposizione tra Cina e URSS, promettendo controlli sugli armamenti ed espansione commerciale, cercando dunque di trasformare ciò che era un "problema" in una "soluzione", ma il tentativo fallì. La presidenza di Ronald Reagan diede inizio a quella

¹⁰³ Spesso grazie alle pressioni di Bill Clinton.

¹⁰⁴ "The Russian Financial Crisis of 1998: An Analysis of Trends, Causes, and Implications". Congressional Research Service. The Library of Congress. Updated February 18, 1999.

¹⁰⁵ Stiglitz, E., "I Ruggenti Anni Novanta". Einaudi, Torino 2004.

che venne definita “seconda Guerra fredda”, mentre fautore del terzo tentativo fu il predecessore di Clinton, George Bush, dopo il 1989.

Il crollo dell’Unione sovietica con le sue inerenti potenzialità per un disastro, diede inizio a ciò che James Baker definì una delle più grandi sfide poste agli Stati Uniti.

In uno dei primi discorsi dell’amministrazione Clinton, il nuovo segretario di Stato Warren Christopher affermò i tre obiettivi per l’era post-bipolare, “*the core of Clinton administration*”: irrobustire l’economia, modernizzare il settore militare, ed estendere la democrazia e i diritti umani nel mondo.

Per il successo di tale strategia, e in particolare per il terzo punto, essenziale era il futuro della Russia, andava evitato a tutti i costi che la nuova nazione cadesse nuovamente nell’anarchia e nel dispotismo.¹⁰⁶

La prima relazione formale tra Alleanza atlantica e Russia venne stabilita con l’istituzione del Consiglio di cooperazione dell’Atlantico del Nord (*North Atlantic Cooperation Council*), nel dicembre 1991. Il NACC era un foro multilaterale intento a sviluppare un dialogo fra gli ex avversari della Guerra fredda, esso comprendeva infatti i Paesi alleati e i membri della neonata Comunità degli Stati indipendenti (CSI).

Nel 1994 la Russia aderì al Partenariato per la Pace (*Partnership for Peace, PfP*) programma di cooperazione bilaterale tra la NATO e i paesi partner.¹⁰⁷

La PfP fu un’iniziativa statunitense, lanciata al NATO Summit del gennaio 1994. L’obiettivo era la creazione di un framework che incentivasse la cooperazione politica e militare, ponendo le basi per attività multilaterali congiunte, come l’assistenza umanitaria, operazioni di peacekeeping e gestione delle crisi, che consentissero ai partner un miglioramento della loro interoperabilità con l’Alleanza.

Il successo maggiore venne raggiunto durante le operazioni di peacekeeping in Bosnia (IFOR e SFOR) dove 13 partner collaborarono con gli Alleati.

La partecipazione alla PfP, sebbene non garantisse esplicitamente l’entrata nella NATO, venne presentata come la migliore occasione per prepararsi a diventare Stati-membri a

¹⁰⁶ Cox, Michael. “The Necessary Partnership? The Clinton Presidency and Post-Soviet Russia.” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 70, no. 4 (1994): 635–58. <https://doi.org/10.2307/2624551>.

¹⁰⁷ Riccardo Alcaro, Valerio Briani. “Le Relazioni della Russia con la Nato e l’Unione europea”. Istituto Affari Internazionali, Novembre 2008.

tutti gli effetti.¹⁰⁸ L'idea di una Partnership era infatti anche una risposta dell'Alleanza alla difficile questione dell'allargamento, un *soft approach* che tenesse in considerazione le reazioni e gli interessi di Mosca.

La reazione iniziale della Russia fu modesta, ma il ministro degli esteri Kozyrev definì la PfP “un passo nella giusta direzione”. Il processo di adesione al meccanismo era disturbato dagli eventi in Bosnia, ma nonostante ciò, la Russia aderì nel giugno 1995.¹⁰⁹

Nel 1997 vi fu un ulteriore avanzamento nei rapporti di cooperazione con l'approvazione dell'Atto istitutivo sulle relazioni reciproche, cooperazione e sicurezza (*Nato-Russia Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security*). Si posero le basi per una più stabile relazione formale tra gli alleati e la Russia, istituendo inoltre un Consiglio congiunto permanente (*Permanent Joint Council, PJC*). Quest'ultimo era un foro di consultazione, dotato della possibilità di lanciare iniziative comuni sulle questioni di sicurezza.¹¹⁰ Sebbene sembrasse un'iniziativa promettente, il PJC non soddisfò le aspettative. Verso la fine del decennio, i rapporti della Russia con l'Occidente non erano più così rosei come lo erano stati nella prima metà degli anni Novanta. Crebbe un clima di sfiducia, che ostacolò il pieno funzionamento del Consiglio permanente. Emblematico come il formato bilaterale “Nato + 1” scelto per le discussioni venne ironicamente definito dai russi “Nato contro uno”.¹¹¹

Qualche mese dopo la firma del *Nato-Russia Founding Act*, al NATO Summit di Madrid del luglio 1997 Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria ricevettero l'invito formale ad entrare nell'Alleanza atlantica. Sorge quindi spontaneo chiedersi: perché alla Russia fu offerta solo cooperazione e mai un'effettiva membership nella NATO?

¹⁰⁸ “NATO Partnership for Peace”. Fact sheet released by Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, June 19, 1997.

¹⁰⁹ RYNNING, STEN. “A Balancing Act: Russia and the Partnership for Peace.” *Cooperation and Conflict* 31, no. 2 (1996): 211–34. <http://www.jstor.org/stable/45083815>.

¹¹⁰ Alcaro, Riccardo; Briani, Valerio. “Le Relazioni della Russia con la Nato e l'Unione europea”, cit.

¹¹¹ Peter-Trenin-Straussov, “*The NATO Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: anatomy of a failure*”. Berlin Information Center for Transatlantic Security, July 1999.

2.5. L'ORSO RUSSO

La Russia percepì presto che l'influenza di cui godeva un tempo era ormai stata perduta, e a questo sentimento si aggiunse l'impressione che l'Occidente fosse indifferente verso i suoi interessi, impressione che poi divenne una certezza etichettata come "tradimento"; visione destinata a diventare ancora più drastica con l'inizio del ventunesimo secolo e la presidenza di Vladimir Putin.

Stati Uniti e alleati, a loro volta, sebbene inizialmente speranzosi verso un nuovo inizio, dovettero riconoscere che il Cremlino non sempre compiva passi verso la retta via.¹¹² Lo stesso Clinton, che riconosceva l'importanza di supportare il cammino riformista di Yeltsin, chiuse un occhio su questioni come irregolarità elettorali, supporto agli oligarchi e crescita della corruzione nel Paese. A questi "*missteps*" si aggiunse poi la tragica guerra in Cecenia.¹¹³

L'Alleanza era disposta a offrire una membership solo a Paesi che potessero contribuire alla sua sicurezza, e molti leader occidentali ritenevano che aprire le porte alla Russia avrebbe minato questa sicurezza. Gli Stati Uniti intrapresero dunque una "*two track policy*", ovvero un sistema di cooperazione con Yeltsin in parallelo all'avanzamento del processo di allargamento a Est.¹¹⁴

Oltre ai pregiudizi e ai ricordi del passato, altri furono i fattori che portarono i Paesi alleati a rifiutare una partnership con la Russia. Poco dopo il primo incontro con Clinton, verso la fine di settembre e l'inizio di ottobre 1993, tensioni tra il potere esecutivo e quello legislativo russo raggiunsero il culmine portando violenza nelle strade. La crisi costituzionale tra Yeltsin e il suo Parlamento a maggioranza comunista in rivolta verso le nuove riforme, verrà poi conosciuta come "la 'piccola' rivoluzione d'ottobre". Mentre i parlamentari si barricarono nel Parlamento, i manifestanti in piazza li sostennero per giorni, fino a quando l'esercito scelse di stare dalla parte del Presidente. La sede del

¹¹² Marten, Kimberly. "The Growth of NATO-Russia Tensions." *Reducing Tensions Between Russia and NATO*. Council on Foreign Relations, 2017. <http://www.jstor.org/stable/resrep05770.9>.

¹¹³ Svetlana Savranskaya, Mary Sarotte, William Burr. "The Clinton-Yeltsin Relationship in Their Own Words". National Security Archive. Oct 2, 2018.

¹¹⁴ Marten, Kimberly. "The Growth of NATO-Russia Tensions.", *cit.*

Parlamento venne presa d'assalto dai carri armati e almeno 124 persone persero la vita¹¹⁵. Qualche mese dopo la nuova Costituzione consolidò il potere esecutivo in maniera tale da porre la presidenza al di sopra degli altri rami di governo, stabilendo il carattere super-presidenziale dell'attuale Federazione Russa.¹¹⁶

Poco dopo iniziarono ad emergere proteste sull'allargamento della NATO. L'episodio più caldo, che venne definito "*Budapest blow-up*" o "*cold peace blow-up*" avvenne il 5 dicembre 1994 durante un summit della CSCE svoltosi nella capitale ungherese. Le premesse per la futura espansione dell'Alleanza erano ormai sotto gli occhi di tutti e durante la conferenza Yeltsin accusò apertamente gli Stati Uniti di "star dividendo il continente un'altra volta", rischiando una "*cold peace*".¹¹⁷

Sempre nel dicembre 1994, Mosca intraprese una campagna militare contro i separatisti in Cecenia. Durante i brevi periodi di indipendenza *de facto* della repubblica cecena, dal 1991 al 1994 e dal 1996 al 1997, i ceceni non riuscirono a costruire uno Stato che avesse il monopolio dell'uso legittimo della forza e nemmeno istituzioni in grado di fornire servizi ai cittadini; tanto che il Paese venne definito un "proto-Stato fallito". Nel 1992 e nel 1993 vi furono conflitti interni, compreso un tentato colpo di stato.

L'11 dicembre 1994 Boris Yeltsin ordinerà alle truppe russe di entrare in Cecenia. Scontri con i separatisti, organizzati in molteplici gruppi armati indipendenti, si protrassero fino al 1997, per poi riprendere nella cosiddetta "seconda guerra cecena" nel 1999.¹¹⁸

Il clima di tensione tra Russia e Occidente salirà ulteriormente durante il conflitto in Bosnia, particolarmente nel corso della campagna NATO in Kosovo.

¹¹⁵ Secondo fonti non ufficiali le vittime sarebbero molte di più.

¹¹⁶ Oleksiy Bondarenko. "Storia: La "piccola" rivoluzione dell'ottobre 1993". East Journal, 6 ottobre 2018. <https://www.eastjournal.net/archives/92375>

¹¹⁷ Svetlana Savrankaya, Tom Blanton. "NATO Expansion – The Budapest Blow Up 1994". National Security Archive, Nov 24, 2021. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2021-11-24/nato-expansion-budapest-blow-1994>

¹¹⁸ Malek, Martin. "Russia's Asymmetric Wars in Chechnya since 1994." *Connections* 8, no. 4 (2009): 81–98. <http://www.jstor.org/stable/26326187>.

2.6. BALCANI E KOSOVO

Il concetto cardine per comprendere il coinvolgimento dei Paesi dell'Alleanza nelle guerre jugoslave è la strategia di intervento “*out-of-area*”. Al summit di Londra dell'estate 1990 e poi al summit di Roma dell'autunno 1991, la NATO approvò un nuovo Concetto Strategico. Scomparsa la minaccia sovietica, il nuovo ruolo dell'Alleanza si ritrovò ad essere ora più ampio e diversificato.

Nei Balcani, tra il 1992 e il 1995 la NATO intraprese operazioni marittime e aeree di monitoraggio, e collaborò strettamente con le Nazioni Unite, contribuendo all'applicazione di un embargo sulle armi, nonché alla fornitura di supporto aereo alla *UN Protection Force* (UNPROFOR).

Nel 1993 vennero inoltre coordinate operazioni di interdizione marittima nel mar Adriatico tra l'Alleanza e l'UEO. In poco tempo, la NATO riuscì a sviluppare una ferma linea di intervento, i Piani Operativi (*Operation Plans – OPLAN*). Nel 1994 vennero approvate le prime strutture di comando (*Command Structure*) dalla fine della Guerra fredda e nell'estate 1995 venne condotta la campagna aerea *Deliberate Force* contro le forze serbo-bosniache. Per la metà degli anni Novanta, l'Alleanza era dunque stabilmente approdata “*out-of-area*”.¹¹⁹

Le risposte della comunità internazionale alle crisi nei Balcani furono sia occasione di cooperazione tra Russia e Occidente, sia causa di conflitti ideologici e tensioni.

Gli Accordi di Dayton del 1995 stabilirono l'entrata in Bosnia della *Peacekeeping Implementation Force* (IFOR). Parteciparono all'IFOR soldati provenienti da Stati Uniti, Paesi europei e anche dalla Russia.¹²⁰ All'IFOR si è susseguita l'operazione *Stabilization Force* (SFOR), dove anche in questo caso vi fu un'efficace collaborazione con le forze di peacekeeping russe.¹²¹

¹¹⁹ Palmer, Diego A. Ruiz. “NATO's Post-Cold War ‘out-of-Area’ Pivot (1990-2014).” *A Strategic Odyssey: Constancy of Purpose and Strategy-Making in NATO, 1949-2019*. NATO Defense College, 2019. <http://www.jstor.org/stable/resrep19967.11>.

¹²⁰ “US-Russia Cooperation in Bosnia”. PennCURF, Center for Undergraduate Research and Fellowships. University of Pennsylvania. <https://curf.upenn.edu/project/klehm-bryce-us-russia-cooperation-bosnia>

¹²¹ “NATO and Russia: Partners in Peacekeeping”. Office of Information and Press, NATO. <https://www.nato.int/docu/presskit/010219/brocheng.pdf>

Sembravano dunque esserci le basi per una collaborazione duratura e stabile, ma la crisi in Kosovo metterà in risalto molte fragilità.

La violenza tra serbi e albanesi in Kosovo crebbe significativamente nel 1998. In ottobre, un mese dopo la Risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (1199) a condanna dell'“eccessivo e indiscriminato uso della forza da parte della autorità serbe”, il Consiglio NATO approvò una campagna di attacchi aerei contro le forze militare serbe. Tentativi di negoziazione diplomatica furono intrapresi a Rambouillet nel febbraio 1999 e successivamente a Parigi il mese successivo, ma senza risultati.

Il 23 marzo 1999, in mancanza di altri mezzi con cui agire contro l'azione del leader serbo Slobodan Milosevic, la NATO ordinò l'avvio di ulteriori attacchi aerei, coordinati dall'operazione denominata *Allied Force*.¹²²

La campagna aerea terminò solo nel giugno 1999, quando venne indetto il cessate il fuoco e permessa l'entrata delle forze di peacekeeping KFOR (*Kosovo Force*). Tra KFOR e SFOR, ora nei Balcani vi erano stazionate più di 80.000 truppe dell'Alleanza.¹²³

La risposta della NATO fu di base motivata da ragioni umanitarie, l'obiettivo di tale azione preventiva era evitare ulteriori violenze nei confronti della popolazione albanese kosovara. La decisione non venne presa facilmente, gli alleati erano divisi in merito alla legalità internazionale nell'intraprendere un'azione senza alcuna reale base di legittima difesa, ossia senza ragione di invocare l'articolo 5.¹²⁴

Ma anche se supportato da ragioni umanitarie, l'intervento non aveva ricevuto legittimazione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, questo a causa del veto posto da Russia e Cina.¹²⁵ La Russia infatti condannò fermamente l'operazione non solo perché aveva bypassato le Nazioni Unite, ma anche in quanto violazione del diritto internazionale e della sovranità della Serbia, dal momento che il Kosovo era parte dei suoi confini.

¹²² Steinke, Ralph R. “A Look Back at NATO’s 1999 Kosovo Campaign: A Questionably ‘Legal’ but Justifiable Exception?” *Connections* 14, no. 4 (2015): 43–56. <http://www.jstor.org/stable/26326417>.

¹²³ Palmer, Diego A. Ruiz. “NATO’s Post-Cold War ‘out-of-Area’ Pivot (1990-2014).”, cit.

¹²⁴ Steinke, Ralph R. “A Look Back at NATO’s 1999 Kosovo Campaign: A Questionably ‘Legal’ but Justifiable Exception?”, cit.

¹²⁵ Anche in mancanza di un'effettiva approvazione, i voti espressi rispecchiavano il sostegno di gran parte della comunità internazionale verso l'azione della NATO.

In prospettiva russa, la guerra in Kosovo era lo specchio dell'imperialismo americano, volto a stabilire una presenza strategica nella regione. Ma oltre a esprimere un forte disaccordo, la Russia non aveva altre opzioni, dovendo riconoscere ancora una volta il declino della sua influenza nell'arena internazionale, e necessitando ancora di molti aiuti economici dall'Occidente.

La NATO invece riuscì a dimostrare che il suo ruolo non era irrilevante, ma decisivo e necessario; né le Nazioni Unite né l'OSCE erano state capaci di confrontarsi con un conflitto armato alla pari della crisi in Kosovo. L'operazione in Kosovo garantì infatti il primato della NATO nel futuro della sicurezza in Europa.¹²⁶

A meno di due anni dal *Nato-Russia Founding Act*, Yeltsin in risposta all'azione della NATO sospese i contatti con il Consiglio congiunto permanente (PJC) istituito in quella occasione e mise in dubbio la ratifica del trattato START II. In una chiamata telefonica con il presidente Clinton disse: «gli Stati Uniti e la NATO hanno fatto un grosso errore»; il sentimento anti-americano e anti-atlantista in Russia cresceva di giorno in giorno.

Dopo il Kosovo e a un mese dall'anniversario dei cinquant'anni della NATO, la tensione tra Stati Uniti e Russia era aumentata vertiginosamente, raggiungendo il suo livello più alto dalla fine della Guerra fredda.¹²⁷

2.7. OCCASIONE MANCATA

Ancora una volta le relazioni tra Russia e Stati Uniti seguirono il familiare ciclo “*boom-bust*”, che si ripeterà anche in futuro tra Vladimir Putin e i successivi leader americani.

Preoccupati per la possibile nascita di un nuovo regime autoritario che andasse a riempire il vuoto creando una rinnovata instabilità, dopo la caduta del blocco sovietico gli Stati Uniti si prodigarono nella promozione della democrazia in est Europa e in Russia. La transizione alla democrazia era considerata l'unica via per la Russia al fine di diventare uno stato stabile, affidabile, e alleato degli Stati Uniti.

L'approccio iper-attivista della politica americana nei confronti della nuova nazione tenne però poco conto di fattori come la cultura politica, il background storico e la

¹²⁶ Spassov, Philip. “NATO, Russia and European Security: Lessons Learned from Conflicts in Kosovo and Libya.” *Connections* 13, no. 3 (2014): 21–40. <http://www.jstor.org/stable/26326366>.

¹²⁷ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p. 319.

definizione del nuovo ruolo geopolitico della Russia. Fattori che persero ancor di più importanza nel clima euforico degli anni Novanta, con l'accelerazione dei processi di globalizzazione che accrebbero il mercato libero, la libertà di movimento di persone e capitali, la velocizzazione delle comunicazioni, il processo tecnologico e l'importanza di un *soft power* piuttosto che un *hard power*.

La determinazione degli Stati Uniti per un'Europa unita, libera e democratica si tradusse in un allargamento della NATO, veicolo della trasformazione del continente nell'era post-bipolare. Sebbene non rivolto a minacciare in alcun modo Mosca, il processo di allargamento avrà conseguenze negative nella percezione della Russia nei confronti dell'Occidente.¹²⁸

¹²⁸ Rumer, Eugene, and Richard Sokolsky. "Post-Cold War U.S.-Russian Relations—What Went Wrong?" *Thirty Years of U.S. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken?* Carnegie Endowment for International Peace, 2019. <http://www.jstor.org/stable/resrep21005.6>.

CAPITOLO III

IL PRIMO ALLARGAMENTO VERSO L'EST EUROPA

3.1. PRIME RISPOSTE

Conclusa la grande impresa di unificare la Germania, l'inizio del nuovo decennio portò con sé nuove sfide. La questione dell'espansione della NATO, che durante le discussioni avvenute tra il 1989 e il 1990 aveva già iniziato a indirizzare strategie e linee di azione, ora si mostrava sempre più spinosa e imminente. Sebbene fosse crollato il blocco sovietico e finita la contrapposizione bipolare, la Russia pesava ancora molto sulla bilancia della stabilità internazionale, e riuscire a mantenere un equilibrio nel continente europeo sarà una sfida non affatto facile.

Già al tempo delle negoziazioni sulla Germania, alcuni Paesi dell'est Europa, sebbene ancora formalmente all'interno del Patto di Varsavia¹²⁹ ma guidati da governi non comunisti, iniziarono ad esprimere il desiderio di una maggiore integrazione nella comunità internazionale, bussando alle porte di Unione Europea e NATO.¹³⁰

Per gli Stati di centro ed est Europa "l'ombrello NATO" poteva idealmente essere la soluzione al dilemma sulla sicurezza posto dall'essere circondati da Germania¹³¹ e Russia. Nel marzo 1990 il ministro degli esteri polacco Skubiszewski fece visita alla sede centrale della NATO a Bruxelles, lo stesso mese vi si recò anche il ministro degli esteri della Cecoslovacchia, e in giugno il primo ministro ungherese. Romania, Bulgaria e altri esponenti dell'Ungheria seguirono a ruota.

Non tutti gli Stati dell'Europa occidentale erano entusiasti all'idea di allargare le istituzioni politiche a est. Mitterrand, per esempio, si proiettava piuttosto verso una sorta di confederazione pan-europea, anche in vista della possibilità di un futuro ritiro degli Stati Uniti dall'Europa.¹³²

¹²⁹ Il Patto di Varsavia verrà formalmente sciolto il 1° aprile 1991.

¹³⁰ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Gorbachev Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

¹³¹ Dopo il crollo del Muro i polacchi temevano un nuovo irredentismo tedesco, tanto che inizialmente preferirono una permanenza delle truppe sovietiche sul territorio.

¹³² Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.80.

L' "European Security Strategy Group" costituito *ad hoc* dal governo americano nel 1990 per discutere delle richieste provenienti da centro ed est Europa, suggeriva cautela: «nel contesto attuale, non è nel miglior interesse della NATO o degli US che a questi Stati venga concessa la piena adesione e le conseguenti garanzie di sicurezza [...] non desideriamo formare una coalizione anti-sovietica la cui frontiera è il confine sovietico». ¹³³

In un documento successivo, sempre dell'ottobre 1990, un memorandum del Dipartimento di Stato degli Stati Uniti riassumeva le principali posizioni sull'allargamento. Vi era divergenza di pensiero tra il Dipartimento di Stato e il Dipartimento della difesa: mentre il primo preferiva considerare la questione "non in agenda", la difesa premeva per "lasciare la porta socchiusa". ¹³⁴ L'amministrazione Bush seguirà la visione dello Stato, ma "la porta" si aprirà sempre di più durante la presidenza di Clinton.

Nel 1991 il messaggio era chiaro all'Unione sovietica: l'allora segretario generale NATO, Manfred Wörner, aveva assicurato alla delegazione del Soviet supremo russo ¹³⁵ che l'espansione non sarebbe avvenuta. Wörner riportò inoltre che lui personalmente, e il Consiglio NATO, erano entrambi non favorevoli all'espansione: "13 membri su 16 condividono questo punto di vista". ¹³⁶

A dare ancora più sostegno a questa tesi vi è un verbale scoperto recentemente, nel 2017, dal politologo americano Josh Shiffrin, e svelato in un'inchiesta del settimanale tedesco "*Der Spiegel*". La trascrizione di un colloquio svoltosi il 6 marzo 1991 e incentrato sul tema della sicurezza in Europa centrale e orientale, riporta come una dichiarazione del diplomatico tedesco occidentale Jürgen Chrobog escludesse a priori qualsiasi avanzamento dell'Alleanza, in quanto era stato chiarito durante i colloqui 2+4

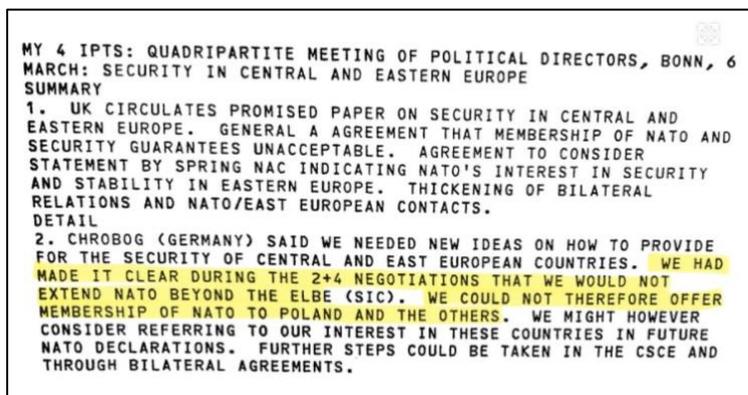
¹³³ "U.S. Department of State, European Bureau: Revised NATO Strategy Paper for Discussion at Sub-Group Meeting". George H.W. Bush Presidential Library, NSC Heather Wilson Files, Box CF00293, Folder "NATO – Strategy (5)"

¹³⁴ "James F. Dobbins, State Department European Bureau, Memorandum to National Security Council: NATO Strategy Review Paper for October 29 Discussion." George H. W. Bush Presidential Library: NSC Philip Zelikow Files, Box CF01468, Folder "File 148 NATO Strategy Review No. 1 [3]"

¹³⁵ La delegazione si era recata a Bruxelles proprio per indirizzare le preoccupazioni riguardanti un possibile allargamento della NATO.

¹³⁶ "Memorandum to Boris Yeltsin from Russian Supreme Soviet delegation to NATO HQs". State Archive of the Russian Federation (GARF), Fond 10026, Opus 1. Translated by Svetlana Savranskaya].

che ciò non sarebbe avvenuto (figura 9). Una dichiarazione simile, scrive “Der Spiegel”, provenne anche dal rappresentante degli Stati Uniti, Raymond Seitz.¹³⁷



MY 4 IPTS: QUADRIpartite MEETING OF POLITICAL DIRECTORS, BONN, 6 MARCH: SECURITY IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE SUMMARY

1. UK CIRCULATES PROMISED PAPER ON SECURITY IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE. GENERAL AGREEMENT THAT MEMBERSHIP OF NATO AND SECURITY GUARANTEES UNACCEPTABLE. AGREEMENT TO CONSIDER STATEMENT BY SPRING NAC INDICATING NATO'S INTEREST IN SECURITY AND STABILITY IN EASTERN EUROPE. THICKENING OF BILATERAL RELATIONS AND NATO/EAST EUROPEAN CONTACTS.

DETAIL

2. CHROBOG (GERMANY) SAID WE NEEDED NEW IDEAS ON HOW TO PROVIDE FOR THE SECURITY OF CENTRAL AND EAST EUROPEAN COUNTRIES. WE HAD MADE IT CLEAR DURING THE 2+4 NEGOTIATIONS THAT WE WOULD NOT EXTEND NATO BEYOND THE ELBE (SIC). WE COULD NOT THEREFORE OFFER MEMBERSHIP OF NATO TO POLAND AND THE OTHERS. WE MIGHT HOWEVER CONSIDER REFERRING TO OUR INTEREST IN THESE COUNTRIES IN FUTURE NATO DECLARATIONS. FURTHER STEPS COULD BE TAKEN IN THE CSCE AND THROUGH BILATERAL AGREEMENTS.

Figura 9 Josh Shiffrin on Twitter.
<https://web.archive.org/web/20220302090913/https://twitter.com/shiffrin/status/1160540400760832000>

3.2. VISEGRÁD

Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria durante la Guerra fredda avevano vissuto sotto l'egemonia sovietica, ed ognuno di questi Paesi aveva tentato di ribellarsi a questa egemonia – l'Ungheria nel 1956, la Cecoslovacchia nel 1968 e la Polonia nel 1981 – ma senza successo.

Nel giugno 1991, Polonia, Ungheria e Cecoslovacchia¹³⁸, uniti nel cosiddetto Gruppo di Visegrád, fecero presenti i loro desideri in una Dichiarazione, nella quale accettavano di lavorare insieme per promuovere le rispettive indipendenze e democrazie verso l'obiettivo di un “pieno coinvolgimento” nel sistema politico ed economico europeo, con riguardo anche alla sicurezza.¹³⁹ Ma alle obiezioni sovietiche si aggiunsero le esitazioni dei leader occidentali.

¹³⁷ Klaus Wiegrefe, “Is Vladimir Putin Right?”. SPIEGEL International, 15.02.2022.
<https://www.spiegel.de/international/world/nato-s-eastward-expansion-is-vladimir-putin-right-a-bf318d2c-7aeb-4b59-8d5f-1d8c94e1964d>

¹³⁸ Dopo il “divorzio di velluto” tra Repubblica Ceca e Slovacchia il 1° gennaio 1993, il Gruppo Visegrad sarà composto da quattro membri

¹³⁹ SCHMITT, GARY J. “Poland, Hungary, and the Czech Republic: The Security Record of ‘New Europe.’” American Enterprise Institute, 2016. <http://www.jstor.org/stable/resrep03262>.

Il “processo” Visegrad prosegue anche oggi, Capi di Stato e di Governo del V4 si riuniscono periodicamente. Sebbene gli incontri abbiano un impatto marginale, vanno però ad alimentare una dinamica di costruzione del consenso tra i quattro Stati. Ad esempio, fu raggiunta una posizione comune nel condannare l'annessione della Crimea alla Russia.

Il 7 febbraio 1992 un fondamentale passo verso una maggiore integrazione europea venne compiuto con la firma del Trattato di Maastricht.

Con riguardo ai Paesi dell'est Europa, un importante effetto collaterale del Trattato fu un inatteso slancio della NATO. I parametri stabiliti dal trattato erano restrittivi, e apparve chiaro che i Paesi dell'Europa orientale non avrebbero avuto speranze di accedere all'UE nell'immediato futuro. Le strutture istituzionali, finanziarie e le economie di questi Paesi recentemente liberati non sarebbero infatti state in grado di operare sulla base del rigido sistema di norme che i membri dell'Unione ora imponevano ai membri presenti e futuri.¹⁴⁰ L'UE possiede infatti dei criteri oggettivi per l'ammissione di nuovi membri, in particolare politici (di governance) ed economici, che devono essere soddisfatti dai candidati. I criteri di accesso alla NATO erano invece più soggettivi, l'ammissione di un candidato era valutata in base al contributo che quel Paese poteva dare con riguardo alla sicurezza e alla stabilità generale in Europa.¹⁴¹ Per alcuni Paesi l'adesione alla NATO diverrà dunque una compensazione: un premio *ad interim*.

3.3. NUOVA AMMINISTRAZIONE, NUOVA STRATEGIA

Con l'insediamento di Clinton alla Casa Bianca, molte prospettive cambiarono.

I leader di centro ed est Europa avevano già iniziato a fare nuove pressioni per una membership NATO nell'aprile 1993. In occasione dell'apertura negli Stati Uniti di un museo in memoria dell'Olocausto, Václav Havel, presidente della Repubblica Ceca, in un incontro con Clinton gli confessò quanto l'est Europa sentisse di vivere in un "vuoto". Le parole del presidente polacco, Lech Walesa, fecero da eco, esprimendo timori verso la possibilità di una nuova politica estera aggressiva della Russia («*we are all afraid of Russia*»). Anche dall'Estonia provenivano osservazioni su tale vuoto di sicurezza.¹⁴²

Un vero sviluppo della strategia americana si ebbe però in estate, non appena fu chiaro che un summit dell'Alleanza era previsto per l'inizio dell'anno successivo.¹⁴³

¹⁴⁰ Judt, Tony. "Postwar. A History of Europe Since 1945". The Penguin Press, New York 2005. p. 885.

¹⁴¹ Hopkinson, William. "NATO and the EU – Two Enlargements." *ENLARGEMENT: A NEW NATO*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2001. <http://www.jstor.org/stable/resrep06957.9>.

¹⁴² Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 161-162.

¹⁴³ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Yeltsin Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. March 16, 2018. https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard#_edn13

Discussioni informali sull'allargamento ricevettero inoltre un impulso dalla dichiarazione russo-polacca del 25 agosto 1993. In un incontro con il presidente polacco Walesa, Boris Yeltsin aveva infatti acconsentito al diritto della Polonia di accedere alla NATO in quanto "Paese sovrano".¹⁴⁴ Vi sono delle ambiguità sull'effettivo contesto delle dichiarazioni, Walesa aveva dei documenti firmati, ma Yeltsin fece poi presente che intendeva solo riaffermare quanto stipulato a Helsinki.¹⁴⁵

All'interno dell'amministrazione Clinton si sviluppò dunque una forte corrente di pensiero favorevole verso l'allargamento, e ottimista verso la prospettiva di poter ottenere "anche l'OK della Russia". Questo punto di vista "*fast-tracker*" è ben evidenziato da un memo indirizzato al segretario di Stato, Warren Christopher, che mostra come nel settembre 1993 fosse già pronto un calendario per l'espansione e un gruppo di Paesi da ammettere, in lista anche Russia e Ucraina per l'anno 2005.¹⁴⁶ Lo stesso mese, William Anthony Lake, consigliere per la sicurezza nazionale, affermava: «*the successor to a doctrine of containment must be a strategy of enlargement*».¹⁴⁷

3.4. DEAR BILL

Tornato dalla Polonia, dove aveva apparentemente concluso un accordo con il presidente Walesa, Boris Yeltsin espresse le sue posizioni contro una rapida espansione dell'Alleanza in una lettera indirizzata a Clinton (e indirettamente agli altri membri della NATO).

Il tono della lettera è pacato, inizia in modo informale con un «*Dear Bill*» e si prefigura un semplice "scambio di opinioni". A conoscenza dei desideri di avvicinamento alla NATO da parte di molti Paesi dell'Europa centro-orientale, ma allo stesso tempo riconoscendo il loro diritto di scelta, Yeltsin non può però fare a meno di esprimere preoccupazioni verso un'espansione "quantitativa" dell'Alleanza.

¹⁴⁴ Borawski, John. "Partnership for Peace and Beyond." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 71, no. 2 (1995): 233–46. <https://doi.org/10.2307/2623432>.

¹⁴⁵ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Yeltsin Heard", cit.

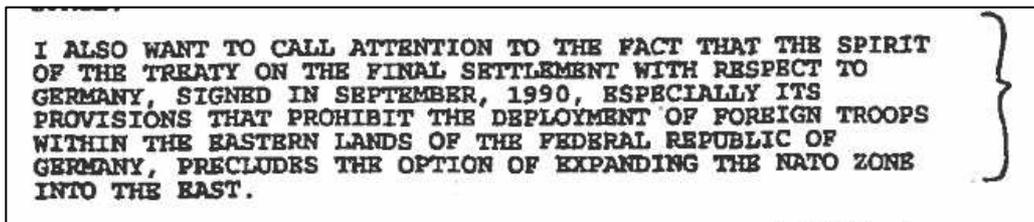
¹⁴⁶ "*Strategy for NATO's Expansion and Transformation*". US Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 199904515.

¹⁴⁷ Anthony Lake, "From Containment to Enlargement". School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington DC, September 21, 1993.

I desideri del presidente russo ricalcano in parte quelli del suo predecessore, Gorbačëv, facendo infatti riferimento alla creazione di un sistema di sicurezza pan-europeo che potesse affrontare le nuove sfide, come i conflitti etnici, attraverso prevenzione delle crisi e *peacemaking*.

Yeltsin riconosce che la NATO non è intenta a minacciare la Russia, ma il rischio di un neo-isolazionismo è comunque presente.

Il Dipartimento di Stato evidenzia un passaggio cruciale nella lettera, quello in cui Yeltsin fa riferimento al Trattato sullo stato finale della Germania: lo “spirito del trattato” precluderebbe infatti l’opzione di un allargamento della zona NATO verso est (*figura 10*).¹⁴⁸



I ALSO WANT TO CALL ATTENTION TO THE FACT THAT THE SPIRIT OF THE TREATY ON THE FINAL SETTLEMENT WITH RESPECT TO GERMANY, SIGNED IN SEPTEMBER, 1990, ESPECIALLY ITS PROVISIONS THAT PROHIBIT THE DEPLOYMENT OF FOREIGN TROOPS WITHIN THE EASTERN LANDS OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, PRECLUDES THE OPTION OF EXPANDING THE NATO ZONE INTO THE EAST.

Figura 10 U.S. Department of State. Case No. M-2006-01499

Le esplicite opinioni del presidente russo in definitiva ebbero l’effetto di indurre maggiore cautela nei leader occidentali, ma allo stesso tempo, sebbene Yeltsin riconoscesse valide le preoccupazioni sulla sicurezza, tali opinioni alimentavano dei sospetti nel centro ed est Europa.¹⁴⁹

3.5. PARTNERSHIP FOR PEACE

Al summit NATO di Bruxelles del gennaio 1994 la risposta dell’Alleanza alla questione dell’allargamento sarà l’istituzione della “*Partnership for Peace*”. A partire dalle basi poste dal *North Atlantic Cooperation Council* (NACC), la Partnership intendeva offrire ai futuri aderenti una cooperazione su molteplici basi.¹⁵⁰

¹⁴⁸ “*Retranslation of Yeltsin letter on NATO expansion*”. U.S. Department of State. Case No. M-2006-01499

¹⁴⁹ Borawski, John. “Partnership for Peace and Beyond.”, cit.

¹⁵⁰ Borawski, John. “Partnership for Peace and Beyond.”, cit.

Proposta su iniziativa degli Stati Uniti, e in particolare sostenuta dal Pentagono, la PfP nasceva in risposta alla questione cruciale in vista del summit di gennaio: “la NATO confermerà l’espansione, o lascerà aperte delle vaghe possibilità?”.

Il meccanismo del partenariato mirava infatti a risolvere molteplici problemi: per prima cosa, offriva agli aspiranti membri un terreno di prova, l’occasione per standardizzare truppe ed equipaggiamenti militari, dimostrando di poter contribuire alla sicurezza del continente. Era poi una risposta utile a gestire la crescente violenza in Bosnia, allargando le basi per una maggiore cooperazione e revitalizzando l’Alleanza attraverso nuove funzioni come il peacekeeping. Ma soprattutto, era una proposta che riusciva a conciliare un maggior coinvolgimento della NATO in Europa centro-orientale, senza alienare la Russia e senza dunque “tracciare una nuova linea”.¹⁵¹

Prima di essere annunciata ufficialmente, la PfP venne presentata in Russia. Il segretario di Stato Christopher e l’ambasciatore Strobe Talbott discussero della proposta con il ministro degli esteri russo Kozyrev nell’ottobre 1993, prima di incontrare Yeltsin. In merito alle preoccupazioni riguardo una possibile futura espansione, Christopher lasciò intendere in modo fuorviante a Kozyrev che la PfP per il momento fosse un’alternativa, e l’allargamento una distante eventualità. Rimarcò inoltre come il partenariato fosse aperto a tutti su base paritaria, senza membri predeterminati.¹⁵²

Nel successivo incontro con Boris Yeltsin, il segretario di Stato ricevette altre richieste di chiarimento. Il presidente russo si assicurò che i futuri membri della PfP sarebbero stati messi sullo stesso piano, e che si sarebbe trattato di una partnership, non una membership. Christopher confermò, escludendo anche la possibilità di “status associativi”. Ottenute delucidazioni, e rassicurato del fatto che la Russia non sarebbe stata posizionata in seconda classe, Yeltsin infine definì la proposta della PfP «un’idea brillante, un colpo di genio». Il Segretario di Stato menzionò, anche durante questo incontro, che nuove membership erano considerate solo come eventualità a lungo termine, valutate sulla base dell’evoluzione dei meccanismi di cooperazione.¹⁵³

¹⁵¹ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 174-175.

¹⁵² “Secretary Christopher’s meeting with Foreign Minister Kozyrev: NATO, Elections, Regional Issues”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 11 MAR 2003 200001030.

¹⁵³ “Secretary Christopher’s meeting with President Yeltsin, 10/22/93, Moscow”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 08 MAY 2000 20000098.

Il partenariato avrà un grande successo iniziale. La Polonia sarà il primo Paese a concludere un *Individual Partnership Program* (IPP) il 5 luglio 1994. All’inizio di dicembre dello stesso anno, 23 Stati erano diventati partner dell’iniziativa e nove – Polonia, Finlandia, Svezia, Romania, Bulgaria, Slovacchia, Repubblica Ceca, Ungheria e Lituania – avevano concluso un IPP.

Secondo i suoi critici però, la PfP non indicava chiaramente l’obiettivo della NATO di estendersi a questi Paesi. Molte voci critiche provenivano dai membri del Congresso americano. Il senatore repubblicano Richard Lugar era convinto del fatto che, mettendo gli interessi della Russia davanti ai calcoli politici occidentali, il momento giusto per affrontare le questioni difficili non sarebbe mai arrivato. Era necessaria una chiara prospettiva di allargamento, un programma e dei criteri per una membership, altrimenti la PfP sarebbe rimasta la sigla di “*Policy For Postponement*”.

Sebbene la NATO riconoscesse il suo diritto di prendere decisioni autonome, le possibili reazioni della Russia emergevano spesso nelle discussioni riguardanti l’espansione, tanto che si dovette far presente che non vi era “un diciassettesimo membro silenzioso”.¹⁵⁴

Effettivamente però le sensazioni non erano sbagliate, i servizi di intelligence russi stavano già calcolando le implicazioni geostrategiche, militari e psicologiche in merito ad un possibile avvicinamento del blocco dei Paesi NATO (*figura 11*).¹⁵⁵

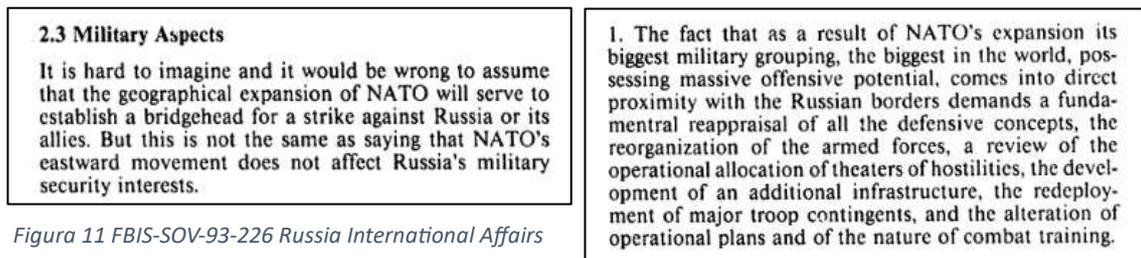


Figura 11 FBIS-SOV-93-226 Russia International Affairs

¹⁵⁴ Borawski, John. “Partnership for Peace and Beyond.”, cit.

¹⁵⁵ “*Izvetiya Summary of Primakov/SVR Report on NATO*”. FBIS-SOV-93-226 Russia International Affairs.

A pochi giorni dal summit NATO di Bruxelles, il ministro della difesa Pavel Grachev ribadì alla controparte statunitense Les Aspin, le aspirazioni per un sistema di sicurezza comune, collettivo, poggiato su strutture europee. Secondo Grachev, le speculazioni in est Europa e nei Paesi baltici in merito ad una minaccia russa erano infondate, e cercare protezione nella NATO non era la risposta.¹⁵⁶

3.6. NOT WHETHER BUT WHEN

Subito dopo il summit dell'Alleanza, l'11 gennaio il presidente Clinton si diresse a Praga, non solo per discutere ufficialmente della Partnership, ma anche per smentire opinioni diffuse che la definivano "una sala d'attesa". Incontrò per primo il presidente della Repubblica Ceca, Havel, e il giorno seguente, anche gli altri leader del gruppo di Visegrád. La PfP era infatti insoddisfacente agli occhi dei leader del gruppo, non adeguata a fornire concrete assicurazioni.

Clinton espresse ad Havel le difficoltà nel raggiungere un consenso all'interno dell'Alleanza in merito all'estensione di formali garanzie di sicurezza. Due erano le ragioni: non era ben chiaro come i nuovi Paesi potessero contribuire alla difesa comune, e le possibili risposte della Russia ponevano un grosso ostacolo. Secondo il presidente Clinton, la Partnership era la risposta giusta sul lungo periodo, perché permetteva di iniziare a lavorare verso il miglior futuro possibile per la sicurezza europea, e allo stesso tempo permetteva di proteggersi verso il peggior futuro desiderabile.

Havel concordava, ma ritenne opportuno avere la conferma che la partnership sarebbe prima o poi diventata una piena membership, Clinton espresse pieno accordo.¹⁵⁷

Più critico era invece il presidente polacco, Lech Walesa. Egli riteneva che ora fosse il momento giusto per l'entrata nella NATO, ora che la Russia era più debole, e anche perché, francamente, non si fidava delle assicurazioni provenienti dal Cremlino («La Russia ha firmato molti accordi, ma non ha sempre mantenuto la parola: una mano teneva la penna, l'altra una granata»). Oltre alle questioni sulla sicurezza, enfatizzò come i Paesi

¹⁵⁶ "Memcon of 05 January SecDef Call to Russian MOD Grachev". William J. Clinton Presidential Library.

¹⁵⁷ "The President's Meeting with Czech Leaders", January 11, 1994, Prague Castel. William J. Clinton Presidential Library.

di Visegrad avessero “una cultura occidentale. La Russia invece no”. Havel rimarcò che non era dopotutto opportuno né desiderabile isolare la Russia.

Ad ogni modo i partecipanti acconsentirono alla partecipazione nella Partnership, ma a patto che fosse il primo passo verso un futuro all’interno dell’Alleanza.¹⁵⁸

Subito dopo il meeting, alla conferenza stampa che seguì, Clinton pronunciò la famosa frase che confermerà l’avvio del processo di allargamento dell’Alleanza verso est: «*now the question is no longer wheter NATO will take on new members, but when and how*».¹⁵⁹



Figura 12 Da sinistra, il Pres. Michal Kovac (Slovacchia), il Pres. Lech Walesa (Polonia), il Pres. Bill Clinton, il Pres. Vaclav Havel (Repubblica Ceca), e il Pres. Arpad Goncz (Ungheria). Praga, 12 gennaio 1994 (Photo: Rick Wilking, Reuters)

Il 31 agosto a Berlino venne organizzata una celebrazione per la fine del ritiro delle ex truppe sovietiche dalla Germania est, uno spettacolo descritto come umiliante per i russi. La ritirata era avvenuta nei tempi stabiliti, e la proibizione temporanea stabilita dal Trattato 2+4 era ora terminata.¹⁶⁰

Nell’autunno 1994 le tensioni tra Russia e NATO iniziarono a crescere. Al summit bilaterale di settembre Clinton continuò ad assicurare Yeltsin che qualsiasi allargamento sarebbe stato lento e senza sorprese, andando a creare un’Europa inclusiva e non esclusiva.¹⁶¹ Allo stesso tempo però a Washington si stavano muovendo per accelerare

¹⁵⁸ “Memorandum of Conversation. The President’s Luncheon Plenary Meeting with the Heads of State and Government of Poland, Hungary, Slovakia and the Czech Republic”. William J. Clinton Presidential Library.

¹⁵⁹ Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. “NATO Expansion: What Yeltsin Heard”, cit.

¹⁶⁰ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp.192-193.

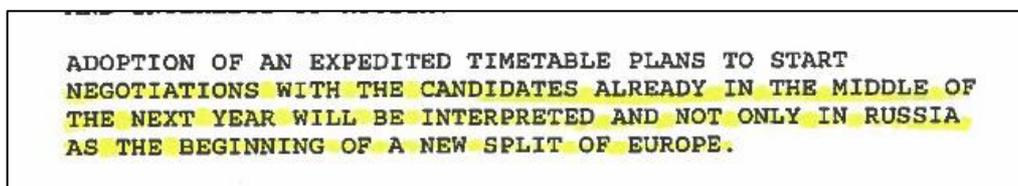
¹⁶¹ Svetlana Savrankaya, Tom Blanton. “NATO Expansion – The Budapest Blow Up 1994”. National Security Archive, Nov 24, 2021.

procedure burocratiche in previsione dell'entrata di nuovi membri, grazie anche alle spinte dell'assistente segretario di Stato per l'Europa, Richard C. Holbrooke, uno dei maggiori promotori dell'allargamento.¹⁶² Il 1994 fu essenzialmente l'anno in cui la NATO, guidata dagli Stati Uniti, decise di espandersi.¹⁶³

Di fronte a tali incoerenze, i russi iniziarono ad avere dei sospetti. Il 1° dicembre infatti, il ministro degli esteri Kozyrev rifiuterà inaspettatamente di firmare gli accordi per la PfP e il 5 dicembre al summit della CSCE di Budapest, Yeltsin accuserà i «prepotenti» Stati Uniti di star «cercando di dividere nuovamente il continente».¹⁶⁴

Alle soglie di ciò che per l'appunto venne definito “il più grande deragliament sulla via dell'espansione della NATO”, ovvero gli eventi di Budapest, a novembre Yeltsin aveva espresso grandi aspettative per il summit in una nuova lettera inviata a Clinton, nella quale enfatizzava il futuro ruolo dell'OSCE¹⁶⁵ come principale agente di sicurezza e peacekeeping in Europa.

Anticipando le pubbliche accuse, venne espressa una certa confusione in merito alla rivitalizzazione delle discussioni e delle prospettive volte a velocizzare l'ampliamento della NATO (*figura 13*).¹⁶⁶



ADOPTION OF AN EXPEDITED TIMETABLE PLANS TO START
NEGOTIATIONS WITH THE CANDIDATES ALREADY IN THE MIDDLE OF
THE NEXT YEAR WILL BE INTERPRETED AND NOT ONLY IN RUSSIA
AS THE BEGINNING OF A NEW SPLIT OF EUROPE.

Figura 13 U.S. Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 200000983

I forti dissapori che risultarono a Budapest furono causa di molteplici fattori, anche interni. Infatti, sia russi che americani stavano irrigidendo le loro posizioni sull'espansione. Yeltsin stava affrontando numerose critiche che lo accusavano di essere “troppo accondiscendente con l'Occidente”, mentre Clinton doveva fronteggiarsi con la

¹⁶² James M. Goldgeier. “Not when but who”. NATO REVIEW, 01 March 2002.

¹⁶³ Holbrooke, Richard. “America, a European Power.” *Foreign Affairs* 74, no. 2 (1995): 38–51. <https://doi.org/10.2307/20047041>.

¹⁶⁴ Svetlana Savrankaya, Tom Blanton. “NATO Expansion – The Budapest Blow Up 1994”, cit.

¹⁶⁵ Proprio in occasione del summit di Budapest, la CSCE sarà rinominata OSCE.

¹⁶⁶ “Official informal No. 248 “Boris-Bill Letter”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 200000983.

marcata corrente pro-espansione dei repubblicani, che avevano trionfato ai mid-term del novembre 1994.¹⁶⁷

Nel tentativo di ricucire i rapporti, il vicepresidente statunitense Al Gore si diresse a Mosca lo stesso dicembre. L'obiettivo era fare di nuovo chiarezza sulle discussioni in merito all'espansione, sottolineando come ci fossero stati molti fraintendimenti. Comunicò che l'allargamento non sarebbe stato rapido, ma solo un graduale processo senza sorprese, e che si sarebbe mosso di pari passo con la "più stretta intesa possibile" tra Stati Uniti e Russia.¹⁶⁸ Strobe Talbott inoltre, durante un incontro con l'ambasciatore Vladimir Lukin, mise in chiaro "3 Nos": «*no hasty decisions, no surprises, no exceptions*».¹⁶⁹

In vista delle elezioni parlamentari in Russia previste per il dicembre 1995, Gore concordò con il presidente Yeltsin che non ci sarebbe stata nessuna acquisizione di nuovi membri fino a quel momento.¹⁷⁰

Nel maggio 1995, in occasione del 50° anniversario dalla vittoria su Hitler durante la seconda guerra mondiale, Clinton in visita a Mosca ascoltò ancora una volta le obiezioni di Yeltsin, che dichiarava di «non vedere niente se non umiliazione per la Russia», facendo di nuovo pressione per uno sviluppo dell'OSCE come caposaldo della sicurezza in Europa. Ma il presidente insistette: anche se graduale e controllata, l'espansione avverrà. Erano però concordi su un ulteriore slittamento per l'acquisizione dei nuovi membri, spostato a dopo il 1996, anno in cui erano previste le elezioni presidenziali sia in Russia che negli Stati Uniti. Clinton acconsentirà a quest'ultima richiesta non a cuor leggero, comunicando apertamente le proprie pressioni elettorali poste dai repubblicani e dagli elettori di Wisconsin, Illinois e Ohio che spingevano verso l'espansione. Ad ogni modo, venne promesso di togliere il piede dall'acceleratore.¹⁷¹

¹⁶⁷ Svetlana Savrankaya, Tom Blanton. "NATO Expansion – The Budapest Blow Up 1994", cit.

¹⁶⁸ "Record of the Main Content of the Conversation between I.P. Rybkin and Vice President of the United States A. Gore". GARF Fond 10100, Opus 2. Translated by Anna Melyakova.

¹⁶⁹ "Record of Conversation between V.P. Lukin, First Deputy Secretary of State Strobe Talbott and Special Adviser to the Secretary of State Jim Collins". GARF Fond 10100 Opus 2. Translated by Anna Melyakova.

¹⁷⁰ "Talking points for Gore/Yeltsin meeting 12/6". U.S. Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 200000983.

¹⁷¹ "Summary report on One-on-One Meeting between Presidents Clinton and Yeltsin, May 10, 1995, Kremlin". William J. Clinton Presidential Library.

La cooperazione tra “Boris e Bill” era stata parzialmente rinsaldata, nel giugno infatti in un meeting ad Halifax, in Nuova Scozia, la Russia acconsentì ad unirsi ufficialmente alla Partnership for Peace, auspicandosi più collaborazione militare e più dialogo.¹⁷²

Alla conferenza bilaterale di Hyde Park del 23 ottobre 1995, dove venne principalmente promossa una maggiore coordinazione in Bosnia, i rapporti si rinsaldarono ulteriormente.¹⁷³

3.7. NOT ONE INCH...IS OFF LIMITS

Nel gennaio 1996 la carica di ministro degli esteri russo passò a Evgeny Primakov. Quando da subito gli fu messa davanti la questione dell’espansione della NATO, Primakov richiese tutti i documenti che menzionavano assicurazioni o promesse fatte dai leader occidentali nel periodo dell’unificazione tedesca e della dissoluzione del Patto di Varsavia, rimettendo dunque in discussione le fondamenta stesse di tale manovra.

Raccolse a titolo di prova le assicurazioni fatte da James Baker, come: «*not an inch of NATO’s present military jurisdiction will spread in an eastern direction*»; da Helmut Kohl: «Crediamo che la NATO non debba espandere la sfera delle sue attività»; Douglas Hurd inoltre negava l’esistenza di prospettive in merito a piani per unire il centro ed est Europa alla NATO, mentre Mitterand, menzionando già i desideri di alcuni Paesi del Patto di Varsavia di accedere all’Alleanza, ammise che l’Unione Sovietica non sarebbe mai stata accettata nella NATO.

Primakov concluse che, sebbene all’epoca delle negoziazioni i leader occidentali assicurarono ai sovietici che non c’era nessun dibattito in atto su una possibile futura espansione, in realtà non era così. Ammise però anche le colpe dei russi per aver voltato le spalle ai vecchi alleati, anche se per ragioni oggettive: crollata l’Unione sovietica, le difficili riforme in Russia erano più in altro nella scala delle priorità.¹⁷⁴

¹⁷² *Clinton-Yeltsin Meeting, June 17, 1995, Citadel Inn, Halifax, Nova Scotia*. William J. Clinton Presidential Library (released by Department of State).

¹⁷³ *“Laughter and Diplomacy: The 1995 Hyde Park Conference”*. Clinton Digital Library. “The President’s background paper on Russia and Bosnia,” *Clinton Digital Library*, accessed June 5, 2024, <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/101779>

¹⁷⁴ *“Excerpt from Evgeny Primakov Memoir on NATO Expansion”*. *Vstrechi na Perekrestkakh (Meetings at the Crossroads)*, Moscow 2015, pp. 209-212. Translated by Svetlana Savranskaya.

In risposta alla tesi di Primakov arrivò una pronta confutazione. John Kornblum (assistente segretario di stato per l'Europa) e John Herbst (allora all'ufficio di Stato per i NSI e futuro ambasciatore in Ucraina) del Dipartimento di Stato americano definirono le affermazioni russe sulla NATO "pretenziose" e "infondate".

In risposta anche a recenti affermazioni dell'ambasciatore Collins, che ricalcavano la lettera di Yeltsin a proposito della violazione dello "spirito del trattato", le indagini di Kornblum ed Herbst si concentrano sui negoziati 2+4, sostenendo che il trattato è da applicarsi solo al territorio dell'ex Germania Est, e non fornisce dunque alcun precedente per limiti su eventuali nuovi membri.

Viene inoltre menzionato l'"*agreed minute*" applicato al trattato, che in ogni caso, consentiva l'attraversamento dell'ex confine tra le due Germanie; e il consenso della Russia sia all'Atto finale di Helsinki del 1975, sia alla Carta di Parigi del 1990, in cui veniva espressa la piena sovranità degli Stati nello scegliere le proprie alleanze militari. Ma per il resto, il messaggio non affronta le garanzie di primo livello come il famoso "*not one inch*" di Baker.¹⁷⁵ Venivano inoltre erroneamente descritte le dichiarazioni del ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher come "unilaterali", solo applicabili alla RDT, quando invece egli in diverse occasioni si era riferito anche a Polonia, Ungheria, e altri stati che aspirassero ad aderire alla NATO.¹⁷⁶

La riunione ministeriale della NATO (o NAC) prevista per il 3-4 giugno 1996 si mantenne su un basso profilo. Si tenne infatti poco prima del primo turno elettorale in Russia previsto per il 16 giugno. Come promesso a Yeltsin, gli Stati Uniti tennero impegnati gli alleati in discussioni che non riguardassero direttamente l'espansione.

Nel frattempo a Washington, il Consiglio per la Sicurezza Nazionale (NSC) finalizzò il "*NATO Enlargement Game Plan: June 96 to June 97*". L'idea era quella di ammettere solo un ristretto numero di membri, che aprissero le porte per un secondo allargamento. I potenziali "altri" includevano le ex repubbliche sovietiche, gli Stati Uniti rifiutavano infatti di escludere anche Paesi Baltici e Ucraina. Era poi diffusa, tra molti membri dell'Alleanza, la convinzione che la Russia non sarebbe mai entrata nella NATO, ma era una questione che era meglio lasciare aperta.

¹⁷⁵ "*Russian Assertion about Two-Plus-Four Agreement*". U.S. Department of State. Case N. F-2008-02356.

¹⁷⁶ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p. 252.

Il cancelliere Kohl, che aveva sempre mantenuto buoni contatti con Clinton, esattamente come con Bush, suggeriva più cautela, e soprattutto consigliava di non approfittarsi delle condizioni di debolezza della Russia e anche di Yeltsin, i cui problemi di salute stavano peggiorando.

I repubblicani erano decisamente immuni a considerazioni di questo genere, Robert Dole, avversario di Clinton alle prossime presidenziali, promosse nello stesso periodo delle elezioni in Russia un “*NATO Enlargement Facilitation Act*”, poi reso legge da Clinton, che prevedeva \$60 milioni diretti a Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria per aumentare le loro chance di accedere all’Alleanza.¹⁷⁷

Altro passo storico decisivo si ebbe in ottobre quando a Detroit Clinton annunciò pubblicamente che per l’anniversario dei cinquant’anni della NATO nel 1999, nuovi Stati sarebbero diventati “membri a pieno titolo dell’Alleanza”, rimarcando come la NATO costituisca il vero fondamento della sicurezza in Europa. Il segretario stampa McCurry anticipò ai giornalisti che “un chiaro segnale” sarebbe stato annunciato al prossimo meeting ministeriale della NATO.¹⁷⁸

Yeltsin vincerà le elezioni il 3 luglio 1996 sconfiggendo l’avversario comunista Zyuganov. Anche Clinton verrà rieletto a novembre dello stesso anno e come preannunciato, al NAC del 10 dicembre, venne indetto il decisivo summit di Madrid previsto per il luglio 1997. Era chiaro che sarebbe stato l’inizio formale del processo di adesione per i nuovi membri.¹⁷⁹

3.8. PRIMA E DOPO MADRID

Alla fine del 1996 era ormai chiaro che “in qualche modo” e “da qualche parte” si fosse deciso di espandere la NATO fino ai confini della Russia. Queste erano le parole di George F. Keenan, il diplomatico statunitense che fu primo sostenitore della politica del contenimento, in un articolo sul *New York Times* del febbraio 1997. Egli definiva

¹⁷⁷ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp. 257-261.

¹⁷⁸ “Transcript of the Remarks by President W.J. Clinton To People Of Detroit”. NATO Speeches, United States Information Agency, 22 Oct. 1996. <https://www.nato.int/docu/speech/1996/s961022a.htm>

¹⁷⁹ “Final Communiqué, Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council”. NATO Communiqués, Press Communiqué M-NAC-2 (96)165, held at NATO HQ, Brussels, 10 Dec 1996. <https://www.nato.int/docu/pr/1996/p96-165e.htm>

l'espansione della NATO «l'errore più fatale (*the most fateful error*) della politica americana in tutta l'era post bipolare».

Ad un mese dalla firma del “*NATO-Russia Founding Act on mutual relations, cooperation and security*”, Keenan, come altre voci critiche, si chiedeva se fosse ancora il caso di parlare di “alleati di chi, e contro chi”, dato che un conflitto militare era al momento imprevedibile e quanto mai improbabile.¹⁸⁰

L'obiettivo dell'amministrazione Clinton era però quello di vendere una strategia per l'espansione sia al Senato¹⁸¹, sia agli alleati.

Nel settembre 1995 era stato sviluppato lo “*Study on NATO Enlargement*”, documento che elencava una serie di linee guida che i potenziali membri dovevano rispettare prima dell'adesione. Essenzialmente: un sistema politico democratico; un'economia di mercato; relazioni civili-militari di tipo democratico; trattamento delle minoranze in conformità con le linee guida dell'OSCE; risoluzione delle controversie con i paesi vicini e impegno a risolvere pacificamente le controversie internazionali; contributo militare all'Alleanza, compresa la volontà di adottare misure per raggiungere l'interoperabilità con gli altri Paesi-membri.¹⁸²

A metà 1996 il Segretario della difesa statunitense William Perry, rimarcò nuovamente i requisiti chiave per ottenere una membership nella NATO: «i potenziali nuovi membri devono sostenere la democrazia e la libera impresa, rispettare i diritti umani all'interno dei loro confini e rispettare la sovranità al di fuori dei loro confini; le loro forze militari devono essere sotto controllo democratico e civile».¹⁸³

Nonostante dunque negli anni si fosse ragionato a lungo sulla questione, a pochi mesi dal summit di Madrid, non era ancora chiaro chi sarebbero stati i nuovi Paesi invitati nella

¹⁸⁰ George F. Keenan, “A Fateful Error”, New York Times, February 5, 1997.

<https://www.nytimes.com/1997/02/05/opinion/a-fateful-error.html>

¹⁸¹ Era infatti necessaria la ratifica del Senato per procedere. A questo “problema interno” si aggiunse lo scandalo della relazione del presidente con Monica Lewinsky, rivelata pubblicamente a inizio 1998, e che sollevò questioni ben più grandi, mettendo in dubbio la permanenza in carica di Clinton.

¹⁸² NATO Public Diplomacy Division, *Enhancing Security and Extending Stability Through NATO Enlargement* (Brussels: NATO, 2004),

¹⁸³ U.S. Secretary of Defense William J. Perry, “Six Postulates for a Future NATO”, prepared remarks delivered to the Supreme Allied Commander, Atlantic, Seminar, Norfolk, Virginia, 27 June 1996; published in *Defence Issues* 11:56, and available at www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=995.

NATO. Mentre Strobe Talbott premeva ancora per l'ammissione dei Paesi Baltici¹⁸⁴, l'idea generale della strategia statunitense era quella di ammettere un ristretto numero di candidati, in particolare i tre favoriti – Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria – ma anticipando allo stesso tempo uno “*strong open-door package*”, ovvero mettendo in chiaro che questi primi Paesi non sarebbero stati gli ultimi.

Il 12 giugno, il giorno dopo l'incontro con il Gruppo di osservazione NATO del Senato (SNOG), Clinton annunciò pubblicamente il supporto degli Stati Uniti verso l'ammissione di tre paesi, come anticipato: Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria.

Il Ministro degli esteri francese non era contento riguardo a tali affermazioni, il vero dibattito doveva svolgersi al summit, non doveva essere una questione di “prendere o lasciare”. Il presidente Jacques Chirac proponeva anche l'ammissione della Romania (e possibilmente anche della Slovenia) in questo primo round. I britannici invece, sebbene acconsentissero ai tre membri favoriti, erano dubbiosi su un possibile ulteriore allargamento, ritenevano infatti pericoloso estendere troppo facilmente l'articolo 5.

Nel frattempo, al Cremlino si continuava a rievocare il Trattato sulla riunificazione tedesca, tanto che la Duma propose di affondare la conclusione del trattato START II come “sanzione” per le assicurazioni andate perdute.¹⁸⁵

Oltre alle reazioni della Russia, un'altra questione spinosa e dibattuta sia all'interno dell'amministrazione Clinton, sia tra i membri NATO europeo, era l'impreparazione tecnica e militare dei futuri nuovi membri, unita al rischio di diluizione della NATO. Diffusa era infatti la convinzione che l'aggiunta dei nuovi membri avrebbe indebolito l'Alleanza invece che rafforzarla.¹⁸⁶ Il Pentagono stimava che ci sarebbero voluti tredici anni ai nuovi Paesi per sviluppare una “matura capacità di difesa collettiva”, con un costo stimato che andava dai \$27 ai \$35 miliardi, per di più, gli alleati europei non erano disposti ad aumentare le loro contribuzioni.¹⁸⁷ La questione si ripresenterà più tardi, ma non venne in ogni caso considerata un grosso ostacolo per l'adesione, in quanto erano

¹⁸⁴ La tesi che sosteneva la membership per i Paesi Baltici venne infatti battezzata “Talbot Principle”.

¹⁸⁵ Sarotte, *Not One Inch*, cit., pp.276-286.

¹⁸⁶ Pechous, Edwin J. “NATO Enlargement and Beyond.” *Connections* 7, no. 2 (2008): 54–66.
<http://www.jstor.org/stable/26323334>.

¹⁸⁷ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.281. /and/ Wade Boese, “NATO Issues Three Invitations; Signs Separate Charter With Ukraine”. Arms Control Association.

tecnicamente richiesti solo requisiti generali che contribuissero alla sicurezza complessiva dell'Alleanza.¹⁸⁸

In attesa della comunicazione ufficiale sull'ammissione dei nuovi membri, il ministro degli esteri Primakov preparò un memorandum per il portavoce della Duma in cui esprimeva la sua "invariabilmente negativa" posizione sull'espansione. Sebbene al momento la NATO non fosse percepita come un'immediata minaccia militare, la creazione di "nuove linee di divisione" avrebbe sicuramente portato ad un nuovo confronto, una nuova sfiducia tra Russia e Occidente. Primakov scrisse in merito: «Stiamo parlando di una decisione, le cui conseguenze andranno a definire la configurazione europea per decenni a venire. I politici che sono al potere oggi se ne assumeranno la responsabilità storica».¹⁸⁹

Il giorno del summit di Madrid arrivò. Tra l'8 e 9 giugno 1997, Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria furono formalmente invitate ad iniziare i colloqui di adesione. Venne rimarcato come l'allargamento fosse ora "un processo", dunque la NATO avrebbe continuato ad accogliere nuovi membri, con la promessa che nessun richiedente che avesse soddisfatto criteri oggettivi sarebbe stato escluso.¹⁹⁰

Alla conferenza stampa che seguì i leader dei tre paesi, Horn (Ungheria), Havel (Repubblica Ceca) e Kwasniewski (Polonia), espressero profonda soddisfazione per la decisione storica presa dai membri dell'Alleanza, e si dissero decisi a prendere parte attiva agli sforzi collettivi, intensificando la cooperazione politica e militare.¹⁹¹

Il Segretario generale NATO Javier Solana inviò poi lettere formali a Budapest, Praga e Varsavia, invitando i tre Paesi a firmare i protocolli di accesso entro dicembre 1997,

¹⁸⁸ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.311.

¹⁸⁹ "Evgeny Primakov (Foreign Minister) Memo to Gennady Seleznev (Speaker of the State Duma), "Materials on the Subject of NATO for Use in Conversations and Public Statements. January 31, 1997". GARF Fond 10100, Opis 14, delo 89, p.55. Translated by Svetlana Savranskaya.

¹⁹⁰ Stanley R. Sloan, Senior Specialist in International Security Policy, Foreign Affairs and National Defence Division, "NATO: July 1997 Madrid Summit Outcome", CRS Report for Congress 97-443 F, Updated July 14, 1997. https://www.everycrsreport.com/files/19970714_97-443F_0c585bbcdbf28f2ed584ba5209f9a4308e52995b.pdf

¹⁹¹ "Joint Press Conference by H.E. G. Horn, Hungary; H.E. V. Havel, Czech Republic and H.E. A. Kwasniewski, Poland", Following the NATO Summit Meeting, Madrid 8 July 1997. NATO Speeches. <https://www.nato.int/docu/speech/1997/s970708h.htm>

assicurandosi la ratifica degli alleati durante l'anno successivo, al fine di completare il processo prima dell'aprile 1999, in occasione del 50esimo anniversario della NATO.¹⁹²

Sulla base dell'esperienza del primo round di allargamento, nel 1999 venne lanciato il programma “*Membership Action Plan*” (MAP), un programma di assistenza e supporto per gli aspiranti Stati-membri. Un secondo round si realizzerà infatti nel 2004, quando altri sette paesi (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia) prenderanno parte nell'Alleanza.¹⁹³

Boris Yeltsin e Bill Clinton si incontrarono per l'ultima volta a Istanbul il 18 novembre 1999 in occasione della firma del Trattato CFE (*Conventional Forces in Europe*).

Nonostante il peggioramento dei problemi di salute del Presidente russo, egli si presentò ad Istanbul per consegnare un messaggio importante a Clinton, ovvero ricordare all'America e al mondo che la Russia era ancora importante, e che possedeva ancora un arsenale di armi nucleari. I rapporti si erano definitivamente incrinati, ma al contrario di occasioni passate, ora non c'era più tempo per rimediare.

Un secondo scontro era da poco ricominciato in Cecenia, e un ex ufficiale del KGB, Vladimir Putin, stava accumulando sempre più potere e stima da parte del presidente uscente Boris Yeltsin, che nell'agosto 1999 lo promosse alla carica di Primo ministro. Per la fine dell'anno, e in larga parte grazie alla guerra in Cecenia, Putin diventerà l'uomo politico più influente del Paese.¹⁹⁴

Le dimissioni di Yeltsin avverranno infatti il 31 dicembre 1999, in un video trasmesso a mezzogiorno in tutta la nazione. Yeltsin chiese ai russi di perdonarlo, scusandosi se “molti sogni non sono diventati una realtà”, in quanto “ciò che si pensava fosse facile si è rivelato dolorosamente difficile”. Sulla soglia del nuovo secolo, espresse fiducia verso la nuova generazione di leader, augurando ai suoi compatrioti semplicemente “будь счастливы”: siate felici.¹⁹⁵

¹⁹² Sarotte, *Not One Inch*, cit., p.289.

¹⁹³ Enlargement and Article 10. North Atlantic Treaty Organization, Updated 8 Mar. 2024.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm#evolution

¹⁹⁴ Sarotte, *Not One Inch*, cit., p. 331.

¹⁹⁵ “Yeltsin Resignation Speech with English Subtitles”. YouTube video, 4:59. 19 luglio 2017.
<https://youtu.be/vTsqr18Mbvs?si=I2LZSNEe1LpJ1rxI>

3.9. MOTIVAZIONI DIETRO L'ESPANSIONE

Compreso il fatto che un'alleanza si forma per due ragioni principali: esterne, per garantire protezione dai nemici comuni, ed interne, per contribuire a mitigare le controversie tra i Paesi membri; più difficile è spiegare quali sono le motivazioni che hanno portato la NATO a decidere di espandersi.

Nata in risposta alla minaccia posta dal blocco sovietico, dopo la fine della guerra fredda, a discapito delle previsioni, l'Alleanza non si è sciolta, ma al contrario, si è rafforzata, acquisendo una nuova vitalità.

Ciò è stato possibile grazie alle importanti trasformazioni adottate in risposta ad un nuovo contesto europeo ed internazionale, che hanno reso possibile la definizione di una nuova identità. Uno degli elementi chiave di questo processo di trasformazione è stato proprio l'allargamento.

L'approccio neorealista vede l'espansione della NATO in maniera critica, dalle conseguenze negative per la stabilità europea. Kenneth Waltz¹⁹⁶ riteneva infatti che l'allargamento dell'Alleanza fosse solo “una strategia americana progettata per mantenere ed estendere la presa dell'America sulla politica estera e militare europea”. Questo approccio è negativo anche perché si concentra molto sull'impatto dell'allargamento nelle relazioni con la Federazione Russia, e sui costi della manovra per gli Stati già membri.

Ciò che invece ha sostenuto l'espansione è un approccio diverso, un diverso punto di vista afferma che la NATO non è solo un'alleanza militare, è un'alleanza di valori condivisi. Sebbene fondata come organizzazione militare, nel corso del tempo, e in particolare a seguito della fine della contrapposizione bipolare, si è evoluta in una comunità transatlantica basata sui valori e sulle norme democratiche e liberali, come i diritti umani e le libertà individuali.

¹⁹⁶ Politologo statunitense noto come principale teorico del neorealismo o realismo strutturale, filone del paradigma realista, che concepisce il sistema internazionale come un insieme di unità che interagiscono tra loro secondo un principio ordinatore fondamentale, l'anarchia.

L'esistenza di valori comuni è alla base dello stesso atto fondativo e si rispecchia anche nel fondamentale "*Study on NATO Enlargement*", che nel 1995 presentò le linee guida per ottenere la membership.

Essenzialmente, si può dire che la logica dietro la prima espansione avvenuta nel 1999 (e anche dietro la seconda nel 2004) era formata da tre principali obiettivi: costruire un Europa post-bipolare "*whole, free, and at peace*"¹⁹⁷, rinnovare l'alleanza transatlantica, e riposizionare gli Stati Uniti e l'Europa in vista di nuove sfide globali.¹⁹⁸

3.10. STABILITÀ E DEMOCRAZIA

Alla base del pensiero e delle politiche statunitensi favorevoli all'allargamento vi era dunque la convinzione di contribuire a creare armonia in un continente che aveva visto poco altro che guerre, conflitti e caos.

A partire da questa tesi, molti furono gli elementi che portarono al successo del processo di allargamento: il riconoscimento dell'egemonia della NATO come garante della sicurezza europea; il desiderio di stabilità ricercato dai Paesi che aspiravano essere membri, avvalorato dalla protezione dell'articolo 5; il supporto e l'incoraggiamento della NATO verso l'unità politica ed economica europea; dei principi guida per gli aspiranti membri, volti ad evitare un accesso prematuro a Paesi "non pronti"; oltre all'assistenza nel ricercare e definire ruoli specifici per i nuovi alleati.

Ciò a cui fu data priorità era la stabilità generale, a discapito della tesi che sosteneva un indebolimento dell'Alleanza, una diluizione della sua forza militare a seguito dell'entrata di nuovi membri meno preparati militarmente. Essenzialmente, i nuovi Stati furono ammessi non per creare una forza addizionale, ma per contribuire a formare una base comune di sicurezza allo scopo di evitare conflitti intra-europei e a sostegno dell'autorità

¹⁹⁷ Prospettiva confermata da Bill Clinton in un discorso del 2001 all'Università di Varsavia, in occasione del quale disse che la ragione dietro l'allargamento era la creazione di un Europa unita e libera: "whole and free".

¹⁹⁸ Frydrych, Eunika Katarzyna. "The Debate on NATO Expansion." *Connections* 7, no. 4 (2008): 1-42. <http://www.jstor.org/stable/26323362>.

sia morale che materiale dell'Alleanza. In sintesi, il vero obiettivo era mantenere un'Europa completamente stabile.¹⁹⁹

Questa tesi trova supporto nella prospettiva costruttivista, dove l'allargamento di un'alleanza viene visto come un processo di socializzazione internazionale, ovvero una diffusione dell'insegnamento di norme e valori. La membership andava infatti a costituire un riconoscimento per aver raggiunto traguardi di natura politica, come il rafforzamento della democrazia, piuttosto che per aver migliorato le strategie di difesa o deterrenza.²⁰⁰

L'argomento a sostegno della NATO come "agente di democratizzazione" era particolarmente portato avanti dagli Stati Uniti, perché come spiegò l'ex ambasciatore alle NU Jeane Kirkpatrick: «Esiste solo una garanzia affidabile contro l'aggressione. Non si trova nelle organizzazioni internazionali, ma nella diffusione della democrazia. E deriva dal semplice fatto che le vere democrazie non si invadono a vicenda e non intraprendono guerre di aggressione [...]». Un primo meccanismo per promuovere la democrazia era offerto dai requisiti per la membership, ma è altresì vero che nell'atto costitutivo non vi sono particolari meccanismi che permettano l'espulsione di uno Stato-membro che ricada nell'autoritarismo. In passato né la Turchia né la Grecia furono infatti espulse o sanzionate, il Portogallo inoltre era Stato-membro e anche una dittatura.

Il requisito di "essere una democrazia" fu più marcato nell'era post-bipolare, ma si è in realtà registrato come Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca fossero già sulla via della democratizzazione, anche senza l'ulteriore ricompensa della membership nell'Alleanza. In Polonia, ad esempio, il consolidamento del controllo civile sui militari iniziò ancora prima della caduta del comunismo, tra il 1988 e il 1989.

In definitiva, la promessa di far parte della NATO ha contribuito alla diffusione della democrazia in questi tre paesi, ma in misura ridotta, perché si trattava di un processo già avviato.²⁰¹

¹⁹⁹ Pechous, Edwin J. "NATO Enlargement and Beyond.", cit.

²⁰⁰ Kydd, Andrew. "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement." *International Organization* 55, no. 4 (2001): 801–28. <http://www.jstor.org/stable/3078616>.

²⁰¹ Reiter, Dan. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy". *International Security*, Volume 25, Number 4, Spring 2001, pp. 41-67 (Article). Published by The MIT Press.

3.11. PRINCIPALI OSTACOLI

Una delle prime preoccupazioni sorte all'interno del dibattito sull'allargamento furono le potenziali disastrose conseguenze causate dall'ammissione di un Paese i cui sforzi di trasformazione potessero alla fine fallire. Altre questioni controverse riguardavano il molto probabile l'indebolimento della forza militare dell'Alleanza e le possibili reazioni della Russia verso una NATO più vicina ai suoi confini.²⁰²

Quest'ultimo punto sollevava un grande dilemma. Da una parte la NATO poteva essere vista come una benevola comunità di sicurezza che allargandosi promuoveva la cooperazione tra Stati, ma dall'altro lato, era percepita come un'Alleanza militare la cui espansione si traduceva in una minaccia.

Il prezzo di una maggiore cooperazione interna era dunque un peggioramento dei rapporti con l'esterno. All'opposto, poteva essere sacrificata l'espansione a rischio di far emergere delle instabilità, allo scopo di rassicurare gli attori esterni.

Se gli Stati fossero relativamente certi riguardo alle preferenze reciproche, ci sarebbero pochi motivi per ostacolare l'ammissione di nuovi membri in un'istituzione, perché le motivazioni, benigne o maligne, sarebbero già note. I fattori chiave di questo dilemma furono dunque incertezza e sfiducia reciproca.²⁰³

Secondo un report del 1997, il Dr. Zbigniew Brzezinski²⁰⁴, ex consigliere per la sicurezza nazionale, riteneva che l'opposizione della Russia risiedesse in particolare su due visioni: l'idea che l'Europa centrale debba essere mantenuta "aperta" fino al giorno in cui la Russia riacquisterà la sua forza e potrà riaffermare la sua influenza; e l'idea che gli Stati Uniti non debbano svolgere un ruolo importante in Europa. Riteneva inoltre poco saggio illudere la Russia riguardo ad una futura membership, perché sia improbabile che indesiderabile nel prossimo futuro.

Sempre secondo il report dell'Istituto di Pace degli Stati Uniti, la natura dell'opposizione all'allargamento risiedeva esclusivamente nell'élite della politica estera russa, composta

²⁰² Pechous, Edwin J. "NATO Enlargement and Beyond.", cit.

²⁰³ Kydd, Andrew. "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement.", cit.

²⁰⁴ Politico e politologo polacco naturalizzato statunitense, consigliere per la sicurezza nazionale durante la presidenza di Jimmy Carter. Si è distinto in ambito accademico per le sue analisi su Europa e URSS, era considerato uno dei maggiori esperti di politica internazionale, con particolare riferimento ai rapporti con l'Unione Sovietica.

principalmente da membri dell'establishment della politica estera sovietica. Alle soglie della decisione di espansione, i leader russi fecero intendere che l'opinione pubblica interna fosse in preda all'ansia, ma i sondaggi d'opinione mostravano come la maggioranza del popolo russo non fosse preoccupata in merito alla decisione dell'Alleanza di incorporare nuovi membri. Molti infatti dovevano ancora formare un'opinione e altri non lo ritenevano un problema.²⁰⁵

Altro grosso problema, e fonte di incertezze all'interno del Consiglio atlantico, erano i requisiti che i nuovi membri avrebbero dovuto soddisfare in merito ai contributi militari. Il cosiddetto "*burden-sharing*" è infatti una questione vecchia quanto la stessa NATO. Con l'avanzamento del dialogo per l'adesione, divenne chiaro che la capacità di uno Stato di apportare un contributo utile, anche se limitato, alle esigenze militari complessive dell'Alleanza, era essenziale.

A complicare la questione, vi era il processo di ridimensionamento militare in corso in molti degli ex Paesi facenti parte del Patto di Varsavia. Altri aspiranti membri invece, come gli Stati baltici e la Slovenia, stavano iniziando a costruire una forza militare da zero. La NATO comprese la necessità di discriminazione nelle spese per la difesa meglio di coloro che aspiravano ad accedervi; in questi Paesi si cercò infatti di trovare un giusto equilibrio nelle spese militari, in modo che non sovraccaricassero altri aspetti chiave dei processi di riforma.²⁰⁶

In definitiva, la prima ondata è stata guidata dalle ambizioni politiche dei Paesi dell'Europa centrale e dagli interessi politici di alcuni Paesi centrali della NATO (ovvero Stati Uniti e Germania). Le questioni riguardanti le capacità militari e le capacità dei futuri membri erano secondarie.²⁰⁷

Si è però registrato che, dall'adesione nel 1999, le spese per la difesa sono gradualmente e consistentemente aumentate sia in Polonia che in Repubblica Ceca ed Ungheria.²⁰⁸

²⁰⁵ Van Metre, Lauren. "Managing NATO Enlargement." US Institute of Peace, 1997. <http://www.jstor.org/stable/resrep12373>.

²⁰⁶ Pechous, Edwin J. "NATO Enlargement and Beyond.", cit.

²⁰⁷ Frydrych, Eunika Katarzyna. "The Debate on NATO Expansion.", cit.; Šedivý, "The Puzzle of NATO Enlargement," 3

²⁰⁸ North Atlantic Treaty Organization, "Information on Defence Expenditures", July 27, 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm

3.12. OPINIONI PUBBLICHE

Il fattore più interessante, e che contribuì molto al successo del processo di espansione fu la prevalenza di un approccio *bottom-up*. Il supporto verso l'allargamento proveniva infatti più marcatamente dagli aspiranti membri di centro ed est Europa che dalla volontà degli alleati.²⁰⁹

Questo desiderio venne largamente interpretato come una ricerca di protezione dalla Russia, che gli europei orientali ancora consideravano una potenziale minaccia, un desiderio dunque di schierarsi con “i più forti”, ovvero con l'Occidente.²¹⁰

A seguito della formazione di un “vuoto” di sicurezza (*security vacuum*) in Europa centro-orientale, i leader di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria iniziarono a considerare la NATO come l'unica istituzione in grado di fornire loro delle garanzie e un clima di sicurezza che permettesse a questi tre paesi di svilupparsi.

Anche in mancanza di una rinnovata minaccia esplicita da parte della Russia, nel corso degli anni Novanta i tre paesi non avevano dimenticato le lezioni del passato, l'ipotesi della minaccia (*threat hypothesis*) giocò infatti un ruolo fondamentale nel ricercare il cosiddetto “ombrello NATO”. A peggiorare la già negativa percezione, più forti erano le proteste della Russia contro l'allargamento, maggiormente cresceva la sfiducia e il sospetto.²¹¹

Gli studi sul supporto verso l'adesione si sono concentrati in larga parte sulle motivazioni portate avanti dall'élite, dando meno importanza alla dimensione del sostegno pubblico. Sia negli Stati Uniti che in Europa un dibattito pubblico sulle numerose dimensioni critiche della questione era quasi inesistente; questo anche a causa della mancata volontà dei politici di informare e plasmare un dibattito pubblico, da un lato comprensibile considerato il rischio di trovarsi con un'opinione pubblica contraria ad una decisione già parzialmente avviata.

Considerando dunque le opinioni pubbliche dei Paesi coinvolti, molti individui avevano un'opinione generale (sì o no all'allargamento, sì o no all'adesione), ma molto più

²⁰⁹ Pechous, Edwin J. “NATO Enlargement and Beyond.”, cit.

²¹⁰ Kydd, Andrew. “Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement.”, cit.

²¹¹ Kostadinova, Tatiana. “East European Public Support for NATO Membership: Fears and Aspirations.” *Journal of Peace Research* 37, no. 2 (2000): 235–49. <http://www.jstor.org/stable/424922>.

difficile era una valutazione degli aspetti tecnici e strategici che la presenza della NATO implicava.

Solo un Paese dei tre che presero parte al primo allargamento, l'Ungheria, ha indetto un referendum sulla questione. Nel novembre 1997 circa l'85% degli ungheresi era a favore dell'adesione; anche se ne venne messa in dubbio la validità a causa della scarsa partecipazione (solo la metà degli aventi diritto si recarono a votare).

Negli altri due Paesi non si tennero votazioni ufficiali, ma vennero condotti dei sondaggi d'opinione evidenziati in un report del 1998.

Nella *Figura 14* si evince come solo in Polonia vi fosse un forte supporto verso la piena partecipazione nell'Alleanza, mentre i dati registrati in Ungheria e Repubblica Ceca sono meno incoraggianti, ma ad ogni modo favorevoli.

If (survey country) had the opportunity to become a full member of NATO, would you strongly favor, somewhat favor, somewhat oppose or strongly oppose our country doing so?			
	Favor	Oppose	Don't Know
Czech Republic			
1997	60%	32%	8%
1996	51%	33%	16%
1995	59%	27%	14%
Hungary			
1997	55%	34%	11%
1996	57%	27%	16%
1995	58%	27%	15%
Poland			
1997	83%	9%	8%
1996	72%	12%	16%
1995	81%	8%	11%

Figura 14 Support for NATO Membership. Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT"

Le risposte però cambiano quando dalla domanda generale si passa a domande più specifiche, che considerano ipotesi riguardanti missioni militari, costi, e responsabilità correlate all'adesione. Venne infatti successivamente richiesta un'opinione su quattro ipotesi legate all'adesione: inviare le proprie truppe per difendere un altro Paese della NATO (*figura 15*); ospitare esercitazioni NATO regolari, di routine (*figura 16*); consentire sorvoli regolari, di routine nel proprio Paese da parte di aerei della NATO (*figura 17*); e infine, lo stazionamento di truppe NATO nel loro Paesi (*figura 18*).

As you may know, if we join NATO there are certain things we MAY be asked to do. Please tell me if you would strongly support, somewhat support, somewhat oppose or strongly oppose the following: Sending our troops to defend another NATO country.

	Support	Oppose
Czech Republic		
1997	52%	44%
1996	45%	48%
1995	42%	50%
Hungary		
1997	33%	63%
1996	32%	60%
1995	26%	69%
Poland		
1997	70%	23%
1996	68%	24%
1995	55%	35%

Figura 15 Support for Sending Troops. Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT"

Regular, routine exercises by NATO forces in our country.

	Support	Oppose
Czech Republic		
1997	47%	48%
1996	34%	61%
1995	33%	60%
Hungary		
1997	35%	60%
1996	26%	67%
1995	28%	67%
Poland		
1997	70%	23%
1996	67%	25%
1995	45%	45%

Figura 16 Support for NATO Exercises. Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT"

Regular, routine overflights by NATO aircraft over our country.

	Support	Oppose
Czech Republic		
1997	36%	60%
1996	30%	63%
1995	26%	67%
Hungary		
1997	46%	50%
1996	36%	57%
1995	35%	58%
Poland		
1997	54%	37%
1996	53%	37%
1995	41%	47%

Figura 17 Support for Overflight by NATO Aircraft. Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT"

Stationing NATO troops in our country.

	Support	Oppose
Czech Republic		
1997	29%	66%
1996	31%	63%
1995	30%	63%
Hungary		
1997	38%	58%
1996	44%	49%
1995	34%	59%
Poland		
1997	55%	35%
1996	52%	38%
1995	56%	34%

Figura 18 Support for NATO Troops in Country. Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT"

In generale, si nota un maggiore supporto da parte della Polonia, con un 70% a favore dell'invio di truppe e a esercitazioni NATO nel Paese, e più del 50% a favore delle altre due operazioni considerate.

In Repubblica Ceca vi è invece un supporto maggiore verso l'invio di truppe ed esercitazioni di routine, ma che comunque si ferma intorno al 50%, mentre per quanto riguarda i sorvoli regolari e lo stazionamento di truppe, nel 1997 si registra un'opposizione rispettivamente del 60% e del 66%.

I risultati registrati in Ungheria mostrano invece una situazione molto diversa se comparata all'85% dei voti a favore nel referendum. Il 63% infatti si oppone all'invio di

truppe per difendere un altro Paese della NATO, il 60% si oppone alle esercitazioni e rispettivamente il 50% e il 58% è sfavorevole a sorvoli regolari e stazionamento di truppe nel Paese.

Considerati dunque i sondaggi, le opinioni pubbliche dei tre Paesi sembrano esprimere un complessivo sostegno verso l'adesione alla NATO, ma le risposte date in merito agli obblighi reali che la membership comporta, ad eccezione (in parte) della Polonia, mostrano un quadro diverso.

Sebbene un dato degno di nota, in definitiva le opinioni dei cittadini non peseranno affatto sulla decisione di procedere con l'espansione dell'Alleanza.²¹²

²¹² Dorff, Robert H. "PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT." Edited by Stephen J. Blank. *NATO AFTER ENLARGEMENT: NEW CHALLENGES, NEW MISSIONS, NEW FORCES*. Strategic Studies Institute, US Army War College, 1998. <http://www.jstor.org/stable/resrep12030.5>.

CONCLUSIONI

Alla luce della crisi in Ucraina che ha visto coinvolta la penisola di Crimea nel 2014, ed è poi proseguita nel conflitto in corso iniziato nel febbraio 2022 con l'invasione da parte delle truppe russe, c'è da chiedersi: cosa è andato storto tra Occidente e Russia?

Alla fine della Guerra fredda, molti avevano riposto grandi speranze per una nuova epoca, un nuovo mondo fatto di cooperazione e dialogo. L'improvviso crollo del Muro di Berlino portò la memoria dei leader europei indietro di cinquant'anni, e il timore di una Germania di nuovo unita posizionò proprio al centro del continente europeo un problema da risolvere. Il popolo tedesco chiedeva a gran voce di essere di nuovo riunito, e il cancelliere Helmut Kohl fece della volontà del popolo la sua missione. Egli percepì inoltre che non c'era tempo da perdere, l'Unione sovietica iniziava a mostrare segni di instabilità, e la questione tedesca andava risolta il prima possibile. Nelle numerose trattative svoltesi tra le quattro potenze occupanti, insieme con le due Germanie, gli Stati Uniti compresero che in gioco c'era ben altro. Il futuro della Germania andò infatti irrimediabilmente a intersecarsi con il futuro della NATO.

La fretta, prima in vista dell'imminente crollo del blocco sovietico, si ripresentò anche dopo con l'emergere delle richieste di adesione all'Alleanza provenienti da centro ed est Europa, questa volta però si accelerò temendo che Boris Yeltsin potesse essere sostituito da un leader meno accondiscendente verso lo spostamento in atto degli ex alleati verso ovest.

Sentimenti di timore e di sfiducia reciproca, che si pensava fossero stati spazzati via con la fine della contrapposizione bipolare, erano invece ancora presenti e mostravano un passato difficile da dimenticare, soprattutto per quei Paesi che ora si trovavano tra Europa e Russia, in un "vuoto di sicurezza". Messi di fronte a due scelte, polacchi, ungheresi e cechi, guardando ancora con sospetto all'"orso russo", che sebbene sulla via di una trasformazione ricadeva in episodi di violenza, con il loro diritto di poter scegliere, si avvicinarono dunque all'Occidente, all'Europa, al desiderio di libertà e democrazia, uniti verso un destino comune e protetti dall'ombrello militare degli Stati Uniti.

Le speranze di Yeltsin per una trasformazione della Russia non si sono pienamente realizzate, perché come disse nel suo ultimo discorso alla Nazione: "ciò che si pensava fosse facile, si è rivelato dolorosamente difficile". Il nuovo secolo ha portato ai russi un nuovo leader, e i desideri infranti hanno rigenerato un contraccolpo nazionalista e anti-

occidentale. Tony Judt in *“Postwar”* scrisse: «Come nel diciottesimo secolo, così nel ventesimo: la Russia era al tempo stesso in Europa e al di fuori, la ‘nazione d’Europa’ di Montesquieu e la ‘landa desolata degli Sciiti’ di Gibbon. Per i russi l’Occidente europeo restava quello che era stato per secoli: un oggetto capace di suscitare allo stesso tempo attrazione e repulsione, ammirazione e *ressentiment*.»

E mentre la Russia tornava dunque indietro nel tempo, dopo l’adesione di Polonia, Repubblica Ceca e Ungheria, cinque anni dopo, nel 2004, la NATO accolse sette nuovi membri, inclusi i Paesi Baltici. Nel 2008, alla conferenza di Bucarest, l’Alleanza annunciò l’intenzione di intraprendere futuri negoziati per l’ingresso di Georgia e Ucraina. Nel frattempo presero parte alla NATO Albania e Croazia nel 2009, il Montenegro nel 2017, la Macedonia del Nord nel 2020 e la Finlandia nel 2023. L’ingresso di Georgia e Ucraina fu rimandato non per mancanza di requisiti, ma per timori verso una risposta della Russia, non più debole come lo era stata negli anni Novanta. Ancor prima della Conferenza di Budapest, Putin aveva infatti avvertito che non sarebbe rimasto a guardare di fronte all’adesione dell’Ucraina.

Le riflessioni sul processo di allargamento fecero nascere delle ipotesi, si cerca oggi di immaginare un presente diverso, un presente che non è stato condizionato da un’epoca post-bipolare così piena di sfiducia. L’allargamento poteva essere rallentato, oppure poteva essere data più importanza all’OSCE; o ancora, la NATO avrebbe potuto cambiare nome, e non essere più il simbolo della vittoria degli Stati Uniti sul mondo sovietico. Tra tutte queste ipotesi, ciò che è certo è il fatto che l’ultima decade dello scorso secolo è stata una grande occasione sprecata, ma era forse l’ultima occasione di riconciliazione tra Russia e Occidente? Forse sì, forse no, anche se l’attuale conflitto russo-ucraino non lascia intravedere speranze nel prossimo futuro.

Ciò che avvenne nel cruciale periodo tra 1989 e 1990 viene ancora oggi rievocato, il famoso *“not one inch”* di James Baker compare periodicamente nelle parole di Putin o degli ex leader russi, e nelle testate giornalistiche in giro per il mondo intente a spiegare gli avvenimenti contemporanei. Perché come scrisse il giornalista Vittorio Zucconi nel suo libro *“Si fa presto a dire Russia”*: «E poi i russi non sono gli americani, ai quali Dio ha fatto la grazia di una memoria storica cortissima e quindi credono al futuro. I russi si ricordano di tutto e quindi portano il peso di tutto.»

BIBLIOGRAFIA

1) Documentazione ufficiale

Trattato Nord Atlantico, 4 aprile 1949, Washington DC.

Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa. Atto Finale di Helsinki, 1° Agosto 1975, Helsinki.

“Mr. Hurd to Sir. C. Mallaby (Bonn). Telegraphic N.85: Secretary of State’s Call on Herr Genscher: German Unification”. *Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German Unification, 1989-1990*. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010). pp. 261-264.

“Memcon from 2/9/90 meeting w/USSR FM Shevardnadze, Moscow, USSR”. U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38).

“Record of Conversation between Mikhail Gorbachev and James Baker”. Gorbachev Foundation Archive, Fond 1, Opis 1. Translated by Anna Melyakova. and *“Memcon from 2/9/90 meeting w/USSR Pres. Gorbachev & FM Shevardnadze, Moscow, USSR”*. U.S. Department of State, FOIA 199504567 (National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38).

“Memorandum of conversation between Robert Gates and Vladimir Kryuchkov in Moscow”. George H.W. Bush Presidential Library, NCS Scowcroft Files, Box 91128, Folder “Gorbachev (Dobrynin) Sensitive.”

“From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with H. Kohl”. Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, ed. by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 339-355. Translated by Anna Melyakova for the National Security Archive.

“Excerpts from Stepanov-Mamaladze Notebooks. February 12”. Hoover Institution Archive, Stepanov-Mamaladze Collection.

“Stepanov-Mamaladze diary. February 13, 1990.” Hoover Institution Archive, Stepanov-Mamaladze Collection.

“Two Plus Four: Advantages, Possible Concerns and Rebuttal Points”. State Department FOIA release, National Security Archive Flashpoints Collection, Box 38.

“Memorandum of Conversations between Helmut Kohl and George Bush at Camp David”. George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telcons.

“Memorandum of conversation between George Bush and Eduard Shevardnadze in Washington”. George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telecons.

“Sir R. Braithwaite (Moscow). Telegraphic N.667: ‘Secretary of State’s Meeting with President Gorbachev’”. *Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German unification, 1989-1990*. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010), pp. 373-375.

“Valentin Falin Memorandum to Mikhail Gorbachev. 18 April 1990”. Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 398-408. Translated by Svetlana Savranskaya.

“*James A. Baker III, Memorandum for the President, ‘My meeting with Shevardnadze.’*”. George H.W. Bush Presidential Library, NSC Scowcroft Files, Box 91126, Folder “Gorbachev (Dobrynin) Sensitive 1989 – June 1990 [3]”.

“*From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with F. Mitterrand. May 25, 1990*”. Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 454-466

“*Letter from Francois Mitterand to George Bush*”. George H.W. Bush Presidential Library, NCS Scowcroft Files, FOIA 2009-0275-S.

“*Record of conversation between Gorbachev and Baker delegations), Moscow. May 18, 1990*”. The Gorbachev Foundation Archive, Fond 1, opis 1. Published in Sobranie sochinenii, v. 20, pp. 13-29. Translated by Anna Melyakova, Svetlana Savranskaya, and Chris Johnson.

“Telephone Call from Chancellor Helmut Kohl of Federal Republic of Germany,” Memorandum of Telephone Conversation [with President Bush], The White House, 30 May 1990.

Record of Conversation, M.S. Gorbachev and G. Bush, Washington D.C., The White House, 31 May 1990 [Plenary with delegations, Excerpts].

“*Letter from Mr. Powell (No.10) to Mr. Wall*”. Documents on British Policy Overseas, series III, volume VII: German Unification, 1989-1990. (Foreign and Commonwealth Office. Documents on British Policy Overseas, edited by Patrick Salmon, Keith Hamilton, and Stephen Twigge, Oxford and New York, Routledge 2010), pp 411-417

Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance issued by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council ("The London Declaration"). [ON-LINE]. [London]: North Atlantic Treaty Organization, [02.12.2003]. Available on <http://www.nato.int/docu>.

“*From the One-on-One Conversation of M.S. Gorbachev with H. Kohl*”. Mikhail Gorbachev i germanskii vopros, edited by Alexander Galkin and Anatoly Chernyaev, (Moscow: Ves Mir, 2006), pp. 495-504[Translated by Anna Melyakova for the National Security Archive].

“*Memorandum of Telephone Conversation. Telecon with President Mikhail Gorbachev of the Soviet Union*”. George H.W. Bush Presidential Library, Memcons and Telcons (<https://bush41library.tamu.edu/>)

“*Margaret Thatcher, Speech to North Atlantic Council at Turnberry*”. Thatcher Archive: COI transcript, 1990 Jun 7. Margaret Thatcher Foundation.

“NATO Partnership for Peace”. Fact sheet released by Bureau of European and Canadian Affairs, U.S. Department of State, June 19, 1997.

“*U.S. Department of State, European Bureau: Revised NATO Strategy Paper for Discussion at Sub-Group Meeting*”. George H.W. Bush Presidential Library, NSC Heather Wilson Files, Box CF00293, Folder “NATO – Strategy (5)”

“*James F. Dobbins, State Department European Bureau, Memorandum to National Security Council: NATO Strategy Review Paper for October 29 Discussion.*” George H. W. Bush Presidential Library: NSC Philip Zelikow Files, Box CF01468, Folder “File 148 NATO Strategy Review No. 1 [3]”

“*Memorandum to Boris Yeltsin from Russian Supreme Soviet delegation to NATO HQs*”. State Archive of the Russian Federation (GARF), Fond 10026, Opis 1. Translated by Svetlana Savranskaya].

“*Strategy for NATO’s Expansion and Transformation*”. US Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 199904515.

“*Retranslation of Yeltsin letter on NATO expansion*”. U.S. Department of State. Case No. M-2006-01499

“Secretary Christopher’s meeting with Foreign Minister Kozyrev: NATO, Elections, Regional Issues”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 11 MAR 2003 200001030.

“Secretary Christopher’s meeting with President Yeltsin, 10/22/93, Moscow”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 08 MAY 2000 20000098.

“Izvetiya Summary of Primakov/SVR Report on NATO”. FBIS-SOV-93-226 Russia International Affairs.

“Memcon of 05 January SecDef Call to Russian MOD Grachev”. William J. Clinton Presidential Library.

“The President’s Meeting with Czech Leaders”, January 11, 1994, Prague Castel. William J. Clinton Presidential Library.

“Memorandum of Conversation. The President’s Luncheon Plenary Meeting with the Heads of State and Government of Poland, Hungary, Slovakia and the Czech Republic”. William J. Clinton Presidential Library.

“Official informal No. 248 “Boris-Bill Letter”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 200000983.

“Record of the Main Content of the Conversation between I.P. Rybkin and Vice President of the United States A. Gore”. GARF Fond 10100, Opis 2. Translated by Anna Melyakova.

“Record of Conversation between V.P. Lukin, First Deputy Secretary of State Strobe Talbott and Special Adviser to the Secretary of State Jim Collins”. GARF Fond 10100 Opis 2. Translated by Anna Melyakova.

“Talking points for Gore/Yeltsin meeting 12/6”. U.S. Department of State. Date/Case ID: 07 JUL 2004 200000983.

“Summary report on One-on-One Meeting between Presidents Clinton and Yeltsin, May 10, 1995, Kremlin”. William J. Clinton Presidential Library.

Clinton-Yeltsin Meeting, June 17, 1995, Citadel Inn, Halifax, Nova Scotia. William J. Clinton Presidential Library (released by Department of State).

“Excerpt from Evgeny Primakov Memoir on NATO Expansion”. Vstrechi na Perekrestkakh (Meetings at the Crossroads), Moscow 2015, pp. 209-212. Translated by Svetlana Savranskaya.

“Russian Assertion about Two-Plus-Four Agreement”. U.S. Department of State. Case N. F-2008-02356.

“Transcript of the Remarks by President W.J. Clinton To People Of Detroit”. NATO Speeches, United States Information Agency, 22 Oct. 1996.

“Final Communiqué, Issued at the Ministerial Meeting of the North Atlantic Council”. NATO Communiqués, Press Communiqué M-NAC-2 (96)165, held at NATO HQ, Brussels, 10 Dec 1996.

“Evgeny Primakov (Foreign Minister) Memo to Gennady Seleznev (Speaker of the State Duma), “Materials on the Subject of NATO for Use in Conversations and Public Statements. January 31, 1997”. GARF Fond 10100, Opis 14, delo 89, p.55. Translated by Svetlana Savranskaya.

Stanley R. Sloan, Senior Specialist in International Security Policy, Foreign Affairs and National Defence Division, *“NATO: July 1997 Madrid Summit Outcome”*, CRS Report for Congress 97-443 F, Updated July 14, 1997

“Joint Press Conference by H.E. G. Horn, Hungary; H.E. V. Havel, Czech Republic and H.E. A. Kwasniewski, Poland”, Following the NATO Summit Meeting, Madrid 8 July 1997. NATO Speeches.

2) Volumi

- Judt, Tony. “*Postwar. A History of Europe Since 1945*”. The Penguin Press, New York 2005.
- Kohl, Helmut. “*Erinnerungen 1982-1990 [Recollections, 1982-1990]*”. Munich, 2005.
- Sarotte, M.E., “*1989. The Struggle to Create Post-Cold War Europ*”e, Princeton University Press 2014.
- Sarotte, M.E., “*Not One Inch: America, Russia and the Post-Cold War Stalemate*”. Yale University Press, 2022.
- Stiglitz, E. “*I Ruggenti Anni Novanta*”. Einaudi, Torino 2004.
- Zelikow Philip, Rice Condoleeza. “*Germany Unified and Europe Transformed. A study in statecraft*”. Harvard University Press, 1995.
- Zucconi, Vittorio. “*Si fa presto a dire Russia*”. Arnoldo Mondadori Editore S.p.A., Milano, 1992.

3) Articoli da riviste scientifiche

- Aguirre, Mariano, and Penny Fischer. “Discriminate Intervention: Defining NATO for the '90s.” *Middle East Report*, no. 177 (1992): 28–33.
- Alcaro, Riccardo; Briani, Valerio. “Le Relazioni della Russia con la Nato e l’Unione europea”. Istituto Affari Internazionali, Novembre 2008.
- Borawski, John. “Partnership for Peace and Beyond.” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 71, no. 2 (1995): 233–46.
- Bugayova, Nataliya. “1991 — 1999: THE YELTSIN PERIOD.” *HOW WE GOT HERE WITH RUSSIA: THE KREMLIN’S WORLDVIEW*. Institute for the Study of War, 2019.
- Chafetz, Glenn. “The Struggle for a National Identity in Post-Soviet Russia.” *Political Science Quarterly* 111, no. 4 (1996): 661–88.
- Cox, Michael. “The Necessary Partnership? The Clinton Presidency and Post-Soviet Russia.” *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)* 70, no. 4 (1994): 635–58.
- Dorff, Robert H. “PUBLIC OPINION AND NATO ENLARGEMENT.” Edited by Stephen J. Blank. *NATO AFTER ENLARGEMENT: NEW CHALLENGES, NEW MISSIONS, NEW FORCES*. Strategic Studies Institute, US Army War College, 1998.
- Duffield, John S. “NATO’s Functions after the Cold War.” *Political Science Quarterly* 109, no. 5 (1994): 763–87.
- Ericson, Richard E. Review of *Economics and the Russian Transition*, by Olivier Blanchard, Joseph R. Blasi, Maya Kroumova, Douglas Kruse, Mario I. Blejer, Marko Škreb, Tarmo Haavisto, Andreas Pickel, and Helmut Wiesenhal. *Slavic Review* 57, no. 3 (1998): 609–25.
- Frydrych, Eunika Katarzyna. “The Debate on NATO Expansion.” *Connections* 7, no. 4 (2008): 1–42.

Hannes Adomelt. "Gorbachev's Consent to Unified Germany's Membership in NATO". (Working paper) Research Unit Russia/CIS, Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. FG 2006/11, December 2006. p.15.

Holbrooke, Richard. "America, a European Power." *Foreign Affairs* 74, no. 2 (1995): 38–51.

Hopkinson, William. "NATO and the EU – Two Enlargements." *ENLARGEMENT: A NEW NATO*. European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2001.

Kostadinova, Tatiana. "East European Public Support for NATO Membership: Fears and Aspirations." *Journal of Peace Research* 37, no. 2 (2000): 235–49.

KRAMER, MARK. *The Myth of a No-Nato Enlargement Pledge to Russia*. THE WASHINGTON QUARTERLY, April 2009.

KRAMER, MARK. "The Demise of the Soviet Bloc." *Europe-Asia Studies* 63, no. 9 (2011).

Kreutz, Andrej. "THE GEOPOLITICS OF POST-SOVIET RUSSIA AND THE MIDDLE EAST." *Arab Studies Quarterly* 24, no. 1 (2002): 49–61.

Kydd, Andrew. "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement." *International Organization* 55, no. 4 (2001): 801–28.

Major Peter L. Jones. "NATO's Combined Joint Task Force concept – Viable Tiger or Paper Dragon". School of Advanced Military Studies, United States Army Command and General Staff College. Fort Leavenworth, Kansas. 1999 May 27.

Malek, Martin. "Russia's Asymmetric Wars in Chechnya since 1994." *Connections* 8, no. 4 (2009): 81–98.

Marinelli, Alberto. "Sull'unità Tedesca." *Rivista Di Studi Politici Internazionali* 57, no. 4 (228) (1990): 547–66; pp.555-556.

Marten, Kimberly. "The Growth of NATO-Russia Tensions." *Reducing Tensions Between Russia and NATO*. Council on Foreign Relations, 2017.

McCalla, Robert B. "NATO's Persistence after the Cold War." *International Organization* 50, no. 3 (1996): 445–75.

Narinsky, Mikhail, and Mario Rimini. "Mikhail Gorbaciov e La Riunificazione Della Germania." *Ventesimo Secolo* 3, no. 6 (2004): 49–74; pp.58-59.

Palmer, Diego A. Ruiz. "NATO's Post-Cold War 'out-of-Area' Pivot (1990-2014)." *A Strategic Odyssey: Constancy of Purpose and Strategy-Making in NATO, 1949-2019*. NATO Defense College, 2019.

Pechous, Edwin J. "NATO Enlargement and Beyond." *Connections* 7, no. 2 (2008): 54–66.

Reiter, Dan. "Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy". *International Security*, Volume 25, Number 4, Spring 2001, pp. 41-67 (Article). Published by The MIT Press.

Rumer, Eugene, and Richard Sokolsky. "Post-Cold War U.S.-Russian Relations—What Went Wrong?" *Thirty Years of U.S. Policy Toward Russia: Can the Vicious Circle Be Broken?* Carnegie Endowment for International Peace, 2019.

RYNNING, STEN. "A Balancing Act: Russia and the Partnership for Peace." *Cooperation and Conflict* 31, no. 2 (1996): 211–34.

SCHMITT, GARY J. "Poland, Hungary, and the Czech Republic: The Security Record of 'New Europe.'" American Enterprise Institute, 2016.

Spasov, Philip. "NATO, Russia and European Security: Lessons Learned from Conflicts in Kosovo and Libya." *Connections* 13, no. 3 (2014): 21–40.

Steinke, Ralph R. "A Look Back at NATO's 1999 Kosovo Campaign: A Questionably 'Legal' but Justifiable Exception?" *Connections* 14, no. 4 (2015): 43–56.

Van Metre, Lauren. "Managing NATO Enlargement." US Institute of Peace, 1997.

Wohlforth, William C. "The Stability of a Unipolar World." *International Security* 24, no. 1 (1999): 5–41.

4) Articoli on-line

Anthony Lake, "From Containment to Enlargement". School of Advanced International Studies, John Hopkins University, Washington DC, September 21, 1993.

"The Russian Financial Crisis of 1998: An Analysis of Trends, Causes, and Implications". Congressional Research Service. The Library of Congress. Updated February 18, 1999.

Peter-Trenin-Straussov, "*The NATO Russia Permanent Joint Council in 1997-1999: anatomy of a failure*". Berlin Information Center for Transatlantic Security, July 1999.

James M. Goldgeier. "Not when but who". NATO REVIEW, 01 March 2002.

Manfred Görtemaker, "*Volkskammerwahl 1990*". Bundeszentrale für politische Bildung, 19.03.2009. <https://www.bpb.de/themen/deutsche-einheit/deutsche-teilung-deutsche-einheit/43770/volkskammerwahl-1990/>

Svetlana Savranskaya, Thomas Blanton. "The Washington / Camp David Summit 1990: From the Secret Soviet, American and German Files". The National Security Archive. 13 giugno 2010. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB320/index.htm>

Loïc Simonet, "Open Skies: successes and uncertainties of an iconic post-Cold War instrument", OSCE, 7 marzo 2012. <https://www.osce.org/oscc/104038>

Elena Musiani. "1989: la caduta del Muro di Berlino Riflessi sulla stampa italiana" in *Storia e Futuro* [rivista on-line], 6 agosto 2014. <https://storiaefuturo.eu/1989-caduta-muro-berlino-riflessi-stampa-italiana/>.

"Information on Defence Expenditures", North Atlantic Treaty Organization July 27, 2016, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49198.htm

Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Gorbachev Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. 12 dicembre 2017. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2017-12-12/nato-expansion-what-gorbachev-heard-western-leaders-early>

Svetlana Savranskaya, Tom Blanton. "NATO Expansion: What Yeltsin Heard". NATIONAL SECURITY ARCHIVE. March 16, 2018. https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-03-16/nato-expansion-what-yeltsin-heard#_edn13

Svetlana Savranskaya, Mary Sarotte, William Burr. "The Clinton-Yeltsin Relationship in Their Own Words". National Security Archive. Oct 2, 2018. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2018-10-02/clinton-yeltsin-relationship-their-own-words>

Oleksiy Bondarenko. "Storia: La "piccola" rivoluzione dell'ottobre 1993". East Journal, 6 ottobre 2018. <https://www.eastjournal.net/archives/92375>

William Burr. "The U.S. Nuclear Presence in Western Europe, 1954-1962, Part I". NATIONAL SECURITY ARCHIVE, 21 luglio 2020. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/nuclear-vault/2020-07-21/us-nuclear-presence-western-europe-1954-1962>

Svetlana Savrankaya, Tom Blanton. "NATO Expansion – The Budapest Blow Up 1994". National Security Archive, Nov 24, 2021. <https://nsarchive.gwu.edu/briefing-book/russia-programs/2021-11-24/nato-expansion-budapest-blow-1994>

Enlargement and Article 10. North Atlantic Treaty Organization, Updated 8 Mar. 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49212.htm#evolution

"NATO and Russia: Partners in Peacekeeping". Office of Information and Press, NATO. <https://www.nato.int/docu/presskit/010219/brocheng.pdf>

"*Laughter and Diplomacy: The 1995 Hyde Park Conference*". Clinton Digital Library. "The President's background paper on Russia and Bosnia," *Clinton Digital Library*. <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/101779>

Wade Boese, "NATO Issues Three Invitations; Signs Separate Charter With Ukraine". Arms Control Association.

"US-Russia Cooperation in Bosnia". PennCURF, Center for Undergraduate Research and Fellowships. University of Pennsylvania.

5) Stampa periodica

Richard Lacayo, "*East-West: Turning Visions Into Reality*". TIME, 11 dicembre 1989.

"*1989: Malta summit ends Cold War*". BBC News, 3 dicembre 1989.

Siegmund Ginzeberg, "Bush e Kohl premono sull'acceleratore". L'Unità, 26 febbraio 1990.

"*Evolution in Europe; Excerpts from Kohl-Gorbachev News Conference on Germany and NATO*". The New York Times. July 17, 1990.

George F. Keenan, "A Fateful Error", New York Times, February 5, 1997.

"*Quando l'Ucraina era la terza potenza nucleare al mondo*". il Post, 2 marzo 2022.

Klaus Wiegrefe, "Is Vladimir Putin Right?". SPIEGEL International, 15.02.2022.

6) Video

"Yeltsin Resignation Speech with English Subtitles". YouTube video, 4:59. 19 luglio 2017. <https://youtu.be/vTsqr18Mbvs?si=I2LZSNEe1LpJ1rxI>

SITOGRAFIA

Arms Control Association. <https://www.armscontrol.org/>

Clinton Digital Library <https://clinton.presidentiallibraries.us/>

George H.W. Bush Presidential Library <https://bush41library.tamu.edu/>

Hoover Institution Archive <https://www.hoover.org/library-archives>

Margaret Thatcher Foundation Archive <https://www.margaretthatcher.org/archive>

NATIONAL SECURITY ARCHIVE <https://nsarchive.gwu.edu/>

North Atlantic Treaty Organization <http://www.nato.int/docu>.

OSCE <https://www.osce.org/it>

State Archive of the Russian Federation (GARF) <https://statearchive.ru/>

The Gorbachev Foundation Archive https://www.gorby.ru/en/archival/archive_library/

U.S. Department of State <https://www.state.gov/>

William J. Clinton Presidential Library <https://www.clintonlibrary.gov/>

