



ICTS

Italian Center for Turkish Studies

Working Papers Series

Num. 02/2009

La NATO e la sicurezza energetica

*Piero Soave**

La sicurezza energetica è un concetto molto ampio, che include la disponibilità di materie prime, l'adeguatezza delle infrastrutture per il loro trasporto, l'accessibilità dei prezzi, la geopolitica dei rapporti tra paesi consumatori e produttori, la sostenibilità ambientale e sociale delle forme di energia utilizzate.

La NATO non è che l'ultima organizzazione ad essersi interessata di sicurezza energetica, in particolare dal Summit di Riga del 2006. L'analisi evidenzia che i paesi membri sono stati molto cauti nell'affrontare il tema, consapevoli del suo potenziale di divisione e delle difficoltà pratiche degli interventi.

La discussione del possibile ruolo della NATO conduce alla conclusione che esso è limitato a settori ben precisi e deve inserirsi in un contesto di cooperazione con altre organizzazioni internazionali. Al di là di alcune azioni mirate, la NATO ha ben poche possibilità di intervenire sui reali problemi che minano la sicurezza energetica, in particolare nel lungo periodo.

**Le posizioni espresse nel presente saggio rappresentano l'interpretazione dell'autore e non riflettono necessariamente quelle dell'ICTS.*

Introduzione

L'energia che consumiamo deriva in prevalenza da carbone, petrolio e gas naturale. Non esiste paese al mondo, compresi i maggiori produttori, che non sia, in varia misura e forma, dipendente dall'estero per l'approvvigionamento energetico, in particolare di idrocarburi¹. Queste risorse naturali hanno la caratteristica di essere concentrate in precise aree geografiche: il 60% delle riserve mondiali di petrolio, e il 40% di quelle di gas naturale sono localizzate in Medio Oriente², ma anche la Russia ne è molto ricca. Allo stesso tempo, il 40% dell'energia totale viene consumato in Nord America ed Europa³.

Da questo squilibrio nella distribuzione delle risorse conseguono una serie di problemi che vengono generalmente raccolti sotto la dizione "sicurezza energetica", e che includono la stabilità e le politiche dei paesi produttori di energia, i prezzi delle risorse, la sicurezza del loro trasporto, nonché – indirettamente – le ricadute sociali e ambientali del loro utilizzo.

Scopo di questo elaborato è contestualizzare e valutare il dibattito sul rapporto tra NATO e sicurezza energetica: verrà prima analizzato il concetto di "sicurezza energetica", per spiegare in cosa consiste e che rapporto intercorre tra essa e un'organizzazione internazionale come la NATO; in seguito verranno descritte l'origine e l'evoluzione del dibattito all'interno dell'Alleanza, e verranno discussi i ruoli che essa potrebbe assumere, sulla base delle proprie caratteristiche e dell'indirizzo espresso dai paesi membri.

1. Sicurezza energetica

Cosa intendiamo per sicurezza energetica? Una definizione comunemente accettata la identifica oggi come *la garanzia di forniture di petrolio e gas naturale affidabili, abbondanti, differenziate e a prezzi sostenibili, nonché di infrastrutture adeguate per il loro trasporto*⁴. Al suo interno vi sono diversi elementi che vale la pena evidenziare.

¹ Verrastro F e Ladislav S, *Providing energy security in an interdependent world*, The Washington Quarterly, 2007, (pp.95-104), p. 99

² Van Hulst N, *Energy security and the global dialogue*, discorso tenuto dal presidente dell' International Energy Forum in occasione della terza settimana dell'energia a Mosca, il 22 ottobre 2008 (<http://www2.iefs.org.sa/whatsnew/Documents/NVHMoscowEnergyWeek.pdf>)

³ Commissione Europea, *Statistical pocketbook 2007* (http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures/pocketbook/doc/2007/2007_energy_en.pdf)

⁴ Goldwyn D L e Kalicki J H (a cura di), *Energy & Security*, Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2005

Innanzitutto salta subito agli occhi che si tratta di una prospettiva parziale: è il punto di vista dei paesi consumatori di energia, non di quelli produttori. Sebbene questi due fronti siano solitamente rappresentati come contrapposti, entrambi condividono alcune importanti necessità: l'uno ha bisogno di forniture costanti tanto quanto l'altro deve avere un mercato affidabile per il proprio prodotto; tutti e due hanno interesse a garantire il flusso ininterrotto di risorse, quindi che le infrastrutture siano sicure e funzionanti. Vi è poi un terzo tipo di attore, con bisogni ancora diversi: i paesi di transito, che non hanno importanti basi di risorse energetiche ma sono punti di passaggio strategici per gli oleo/gasdotti.

In secondo luogo, si dà per scontato che quando si parla di energia si intenda il petrolio, o al limite il gas naturale. Tale visione, per quanto incompleta, è tuttavia giustificata alla luce delle caratteristiche del mercato energetico: queste due fonti rappresentano ben oltre la metà del consumo totale mondiale⁵.

Infine, al momento di calcolare il prezzo dell'energia, si fa di solito riferimento al prezzo del barile di petrolio o del metro cubo di gas ma non vengono considerati i costi sociali e ambientali, ovvero le esternalità. Dall'utilizzo dei combustibili fossili derivano gas come l'anidride carbonica, responsabile del cd. effetto serra, ed elementi - ossidi di azoto, particolato atmosferico - che causano tumori ed altre malattie respiratorie nell'uomo⁶. I costi impliciti, per l'ambiente e la salute, dell'uso di determinate fonti di energia andrebbero quindi tenuti in debita considerazione quando si discute di sicurezza energetica e si pianifica un modello di sviluppo.

Il tema ha conosciuto le sue prime fortune negli anni '70, in seguito allo shock - economico e politico - causato dall'embargo arabo e poi dalla rivoluzione iraniana, con il conseguente drastico aumento del prezzo del petrolio. Con l'attenuarsi degli effetti di queste crisi, dunque con la discesa dei prezzi, il problema della disponibilità di energia è sostanzialmente scomparso dalla scena principale. Negli ultimi anni, esso è tornato ad essere prioritario per i paesi occidentali⁷, e di conseguenza ha finito per ricavarsi uno spazio di discussione anche all'interno della NATO.

⁵ Commissione Europea, *op. cit.*

⁶ La Commissione Europea ha stimato che, nelle aree più inquinate del continente, l'aspettativa di vita si riduce di 12-36 mesi come conseguenza di queste polveri. Armaroli N e Balzani V, *Energia per l'astronave Terra*, Zanichelli, Bologna, p. 113

⁷ Tra le cause, un mercato del petrolio sempre più stretto, il declino di alcune aree di produzione, la volatilità dei prezzi delle risorse, l'inadeguatezza degli investimenti, ed avvenimenti come la "guerra del gas" tra Russia e Ucraina.

2. NATO e sicurezza energetica

Nel panorama internazionale esistono diverse organizzazioni che si occupano specificamente di energia (IEA, IEF, OPEC), ma il tema investe ormai stabilmente anche l'agenda di organizzazioni con finalità più ampie (UE, ASEAN, APEC). Viene da chiedersi perché affrontare il tema della sicurezza energetica in rapporto alla NATO che, seppure con delle particolarità, resta fondamentalmente un'alleanza difensiva, un patto di solidarietà⁸.

Negli ultimi anni essa ha dovuto continuamente rivedere campo e modalità di azione, per adattarsi a rapidissime mutazioni del contesto internazionale, e alla sostituzione delle minacce che era nata per contrastare (un'invasione in forze dell'Europa da parte dell'Unione Sovietica) con nuove fonti di rischio (terrorismo e criminalità transnazionale, conflitti etnici, catastrofi naturali). Una di queste è senza dubbio la questione energetica. Sarebbe sbagliato pensare che si tratti di un problema che esula a priori dal mandato NATO: già nel concetto strategico del 1999, infatti, l'interruzione del flusso di risorse vitali veniva indicata come uno dei rischi maggiori per la sicurezza dei paesi membri⁹. Inoltre il Trattato di Washington stabilisce, all'articolo 4, che gli alleati si consultino ogniqualvolta ritengano che la sicurezza di uno di essi è a repentaglio; è pertanto assolutamente pertinente che anche le tematiche energetiche vengano discusse in seno alla NATO.

Il tema della sicurezza energetica viene inserito nell'agenda NATO dagli Stati Uniti¹⁰: siamo nel 2006, e Washington è preoccupata per la crisi del gas scoppiata tra Russia ed Ucraina, e per l'uso politico che Mosca sta – a suo avviso – facendo delle risorse energetiche.

Al summit di Riga, i paesi membri formalizzano l'interesse per il tema, dando alcune indicazioni sul ruolo che vogliono attribuire all'organizzazione. In primo luogo, la NATO intende agire in concerto con le altre organizzazioni internazionali, evitando sovrapposizioni e concentrando anzi gli sforzi negli ambiti dove può apportare valore aggiunto. Secondo, i capi di Stato e di Governo sembrano limitare il campo di interesse ad un particolare aspetto della sicurezza energetica: la protezione delle infrastrutture. È su tale base che viene incaricato il

⁸ A nostro avviso il fatto che l'articolo 5 non abbia mai dovuto essere invocato – se non dopo l'11 settembre 2001, in modo forse più politico che sostanziale – non toglie che esso sia il fondamento dell'alleanza. Per una discussione sulla natura della NATO si veda Rauchhaus R W (a cura di), *Explaining NATO enlargement*, Frank Cass, London, 2001

⁹ North Atlantic Treaty Organization, *The Alliance's strategic concept*, 1999, paragrafo 24, (<http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065e.htm>)

¹⁰ Gallis P, *NATO and energy security*, Congressional Research Service Report, N. RS22409, Libreria del Congresso, 2006
<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22409.pdf>

Consiglio in sessione permanente di valutare le possibilità di coinvolgimento¹¹.

Da qui parte il lavoro di analisi interno all'Alleanza, che comprende anche l'organizzazione di seminari nelle strutture accademiche NATO e in collaborazione con altre organizzazioni¹². Al summit di Bucarest, nell'aprile 2008, appaiono ulteriori particolari sulle aree di possibile competenza, ma l'accento rimane sulle infrastrutture, sulla condivisione delle informazioni e sulla protezione civile, sempre nell'ottica di contribuire valore aggiunto¹³.

Anche in occasione del summit di Kehl-Strasburgo, nell'aprile 2009, non si registrano novità significative, se si esclude un interessante riferimento all'ultimo episodio - gennaio 2009 - della "guerra del gas" tra Russia e Ucraina¹⁴.

La posizione ufficiale dell'Alleanza rispecchia dunque una notevole dose di cautela, ed evidenzia chiaramente la volontà di non impegnarsi in un ruolo che non sia complementare e di sostegno alla comunità internazionale. A margine degli incontri e delle dichiarazioni formali, però, si è sviluppato un altro filone di dibattito, che ha suscitato un tale volume di reazioni da far perdere di vista la situazione reale. Questo insieme di contributi, provenienti dal mondo politico ed accademico e non vincolati ai limiti dell'unanimità, si è spinto a volte ben più lontano nell'immaginare il ruolo della NATO nella sicurezza energetica.

Un ottimo esempio è un discorso che Richard G. Lugar, capogruppo repubblicano al Comitato Relazioni Estere del Senato americano, ha rilasciato a margine del summit di Riga. In sintesi, il senatore afferma che è l'energia il tema su cui nel prossimo futuro è più probabile che sorgano conflitti, a causa della scarsità e concentrazione delle risorse naturali. Stando così le cose, egli suggerisce che un blocco energetico – come quello subito dall'Ucraina da parte della Russia – dovrebbe ricadere sotto il dettame dell'articolo 5 del Trattato Atlantico, cioè la

¹¹ Monaghan A, *Energy security: NATO's limited, complementary role*, NATO Defense College Research Paper N. 36, 2008

¹² I contributi di uno di questi seminari sono raccolti in Cornell P (a cura di), *Energy security and security policy: NATO and the role of international security actors in achieving energy security*, NATO School Research, 2007

¹³ "[...]NATO will engage in the following fields: information and intelligence fusion and sharing; projecting stability; advancing international and regional cooperation; supporting consequence management; and supporting the protection of critical energy infrastructure." North Atlantic Treaty Organization, *Bucharest summit declaration*, dichiarazione rilasciata dai Capi di Stato e Governo in occasione della riunione del Consiglio Nord Atlantico a Bucarest, Romania, 3 aprile 2008 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_8443.htm)

¹⁴ North Atlantic Treaty Organization, *Strasbourg/Kehl summit declaration*, dichiarazione rilasciata dai Capi di Stato e Governo in occasione della riunione del Consiglio Nord Atlantico a Strasburgo (Francia) e Kehl (Germania), 4 aprile 2009 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease)

clausola di solidarietà e mutua assistenza in caso di attacco ad uno dei paesi membri¹⁵.

Le dichiarazioni del senatore hanno suscitato vivaci ed opposti commenti. Da una parte, hanno entusiasmato alcuni paesi europei, in particolare gli Stati baltici e la Polonia, che si sentono ancora minacciati dall'ingombrante vicino russo, dal quale dipendono pressoché completamente per il proprio sostentamento energetico¹⁶. D'altro canto, numerosi commentatori hanno sottolineato i pericoli insiti nel riferimento all'articolo 5, che potrebbe portare ad una militarizzazione del settore: Andrew Monaghan fa notare che esiste il rischio di creare "una versione energetica del dilemma della sicurezza"¹⁷. Questo fenomeno potrebbe scatenare reazioni controproducenti sia da parte dei paesi produttori che degli altri consumatori - in particolare pensando alle economie in rapida crescita, Cina ed India *in primis*, che perseguono politiche energetiche molto aggressive.

3. Quale ruolo per la NATO?

Le organizzazioni che a livello internazionale si occupano di energia sono molteplici, ma la loro attività si concentra principalmente su tre ambiti:

1. meccanismi di solidarietà tra i paesi membri o di risposta congiunta a fluttuazioni nella disponibilità di gas naturale e petrolio;
2. diffusione di informazioni sui mercati e promozione del dialogo fra paesi consumatori e produttori;
3. ricerca tecnica nel campo del risparmio e della conservazione energetica, nonché delle fonti rinnovabili.

¹⁵ Lugar specifica che questo richiamo all'articolo 5 non significa ritenere che un uso politico delle risorse energetiche richieda una risposta militare da parte dell'Alleanza. Essa dovrebbe però prendere adeguati provvedimenti per assicurare l'approvvigionamento energetico dei paesi membri, ad esempio adeguando il sistema di trasporto di petrolio e gas in Europa in modo da poter soccorrere un paese in difficoltà. Si veda Lugar R G, *Energy and NATO*, discorso d'apertura alla conferenza del German Marshall Fund, 27 novembre 2006, Riga (<http://lugar.senate.gov/energy/press/speech/riga.cfm>)

¹⁶ Gli stessi argomenti sono stati ad esempio ripresi dal Dr. Lusinski, del Ministero della Difesa polacco, in un intervento alla NATO School nel luglio 2007. Si veda Lusinski C, *Energy security: any role for NATO?* in Cornell P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 66-68

¹⁷ Monaghan A, *Russia-EU relations: An emerging energy security dilemma*, Pro et Contra, Vol. 10, N. 2-3, 2007, p. 6 (articolo originale in russo; traduzione dell'autore dalla versione inglese disponibile sul sito <http://www.carnegieendowment.org/files/EmergingDilemma1.pdf>)

Stando ai comunicati finali dei summit, da Riga in poi, la NATO dovrebbe contribuire alla sicurezza energetica evitando sovrapposizioni e nell'ottica di apportare valore aggiunto. Per capire come questo possa avvenire in pratica, si deve partire dagli strumenti di cui dispone, ovvero individuare i settori in cui può contribuire utilmente.

Innanzitutto, essa possiede un insieme di capacità militari che nessun'altra organizzazione internazionale può vantare. La struttura di difesa integrata ha permesso a tutti i paesi membri di destinare parte delle proprie forze armate all'addestramento e al dispiegamento comune, raggiungendo nel tempo alti livelli di interoperabilità. Se a questo si aggiunge la presenza nell'Alleanza della prima potenza militare al mondo, gli Stati Uniti, si deve concludere che essa dispone di una capacità operativa rara nel contesto internazionale.

Un secondo aspetto interessante è la *membership*. Da un lato, la NATO è sufficientemente concentrata, geograficamente, ed omogenea, politicamente, da essere considerata alla stregua di un'organizzazione regionale (o almeno rappresentativa di una macroregione euro-atlantica). Dall'altro, rispetto all'Unione Europea, con cui condivide molti membri, presenta un vantaggio: la partecipazione di Stati Uniti, Norvegia e Turchia, attori fondamentali in ambito energetico che possono contribuire importanti esperienze e conoscenze¹⁸. Inoltre, i partenariati con i paesi ex sovietici, balcanici, e del Maghreb offrono importanti possibilità di cooperazione pratica.

Alla luce di queste caratteristiche, vediamo dunque quale può essere il ruolo della NATO.

a) Raccolta di intelligence e sicurezza dei trasporti

Non esiste ad oggi nessuna organizzazione internazionale dedicata al controllo e alla sicurezza del trasporto delle risorse energetiche, che viene normalmente affidato alle autorità nazionali.

Per quanto riguarda il trasporto via mare (molto importante nel caso del petrolio: il 57% del totale consumato viaggia su nave¹⁹), ciò significa avere informazioni sulle navi in transito in una determinata zona, la loro rotta, ed avere dati di intelligence su potenziali minacce. Costruire questa figura d'insieme richiede da un lato la condivisione delle informazioni in possesso delle autorità di diversi paesi, oltre che di organizzazioni internazionali e non governative, dall'altro il

¹⁸ Gli Stati Uniti, primo consumatore di energia al mondo, pattugliano da anni con la loro flotta le vie di trasporto marittime; la Turchia ha una lunga esperienza di protezione degli stretti e degli oleo/gasdotti sul proprio territorio; lo stesso vale per Inghilterra e Norvegia nel Mare del Nord.

¹⁹ Adamson P, *Shipping: Vital, vulnerable and little understood*, in MacPherson H.M Wood W. e Robinson D.M. *Emerging threats to energy security & stability*, NATO Security through science series, Environmental & security, Vol. 1, 2004

dispiegamento di mezzi per il controllo fisico del mare e l'eventuale intervento di interdizione. È il concetto di Maritime Situational Awareness, che sta alla base dell'operazione Active Endeavour, nell'ambito della quale i gruppi navali NATO sono costantemente impegnati in pattugliamenti ed ispezioni delle imbarcazioni in transito²⁰. Pur non essendo mirata alla sicurezza energetica, quest'operazione vi contribuisce indirettamente, garantendo la sicurezza del bacino del Mediterraneo.

D'altra parte, un impiego intensivo degli *asset* navali per la protezione del trasporto energetico si scontra inesorabilmente con il limite delle capacità. Si tratta di attività estremamente costose, che in assenza di minacce specifiche difficilmente danno risultati apprezzabili sufficienti a giustificare lo sforzo. Non a caso, l'operazione di scorta e accompagnamento navale attraverso lo stretto di Gibilterra, iniziata nel marzo 2003 all'interno di Active Endeavour, è stata sospesa dopo poco più di un anno²¹. Parallelamente, l'ampliamento di un'operazione del genere in teatri più estesi richiederebbe una moltiplicazione dei mezzi - fisici ed economici - insostenibile.

Persino maggiori le complicazioni nel caso delle infrastrutture terrestri, dove è ancora meno chiaro cosa esattamente dovrebbe fare la NATO: la protezione dei siti di produzione e degli oleo/gasdotti richiederebbe una presenza fisica costante su vaste aree, il che non sembra giustificato nelle condizioni attuali, senza contare le implicazioni politiche di una militarizzazione del settore. Inoltre, molti paesi membri ritengono che questo compito spetti ai singoli governi²², o comunque che la NATO non sia l'attore più indicato²³. Allo stato attuale è difficile immaginare un impegno dell'Alleanza in tal senso: più probabili potrebbero essere singole azioni *ad hoc* nel caso fonti di intelligence segnalassero minacce precise contro strutture particolari, nel qual caso un alleato o un partner potrebbe richiedere assistenza²⁴.

²⁰ Per un esempio di cooperazione internazionale nella sorveglianza del Mediterraneo si veda Hass H, *Energy security and dependence on the sea*, in Cornell P. (a cura di), *op. cit.*, pp. 40-45

²¹ North Atlantic Treaty Organization, *NATO briefing: Active Endeavour*, 2006 (http://www.nato.int/docu/briefing/terrorism_at_sea2006/terrorism_at_sea2006-e.pdf)

²² Un rappresentante di un paese produttore, la Norvegia, ha dichiarato che "resta prima di tutto una responsabilità nazionale la protezione delle infrastrutture energetiche, così come lo è per ogni altro tipo di infrastruttura nazionale". Eide, *Energy security: a common security concern*, discorso del segretario di Stato norvegese Espen Barth Eide, 25 ottobre 2007, traduzione dell'autore. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Espen_Barth_Eide/taler_artikler/2007/Energy-security-A-commonconcern.html?id=486901)

²³ In relazione a speculazioni secondo cui l'Alleanza avrebbe dovuto occuparsi della protezione dell'oleodotto Baku-Tbilisi-Ceyhan, fonti azere e turche hanno fatto notare che essa non ha alcuna esperienza di questo tipo, e che in realtà i rispettivi paesi sono molto meglio attrezzati. Monaghan A, *op. cit.*, p. 8

²⁴ Questo è già avvenuto in altri ambiti, ad esempio il summit di Riga o le olimpiadi di Atene, dove l'Alleanza ha assistito i paesi ospitanti attraverso l'invio di mezzi ed uomini

b) Gestione emergenze civili

La gestione delle emergenze civili, ambientali e sanitarie è un'area in cui la NATO ha concentrato molta attenzione negli ultimi anni. Questo risponde alla necessità di adattarsi alle nuove tipologie di rischio, non più rappresentate da un'invasione terrestre in forze, bensì da attentati contro la popolazione civile, in aree densamente popolate, possibilmente con uso di materiali pericolosi (radioattivi, biologici ecc.).

Le caratteristiche fisiche delle risorse energetiche (instabili, esplosive, infiammabili, inquinanti, conservate in stato gassoso, sotto pressione), e il loro valore simbolico, le rende un obiettivo privilegiato di attacchi, senza contare il rischio di incidenti. In questo contesto, la NATO deve sviluppare capacità organizzative e tecniche adeguate per intervenire tempestivamente e in modo efficace. Ciò richiede la collaborazione di strutture civili e militari (polizia, vigili del fuoco, esercito, personale medico, squadre CBRN), ed è un ottimo banco di prova per la cooperazione tra Stati, data la natura transnazionale degli eventi da affrontare. Per questo molte attività dell'Alleanza si sono svolte nell'ambito dei partenariati: un esempio è l'esercitazione "Kaliningrad 2004"²⁵, organizzata dal consiglio NATO-Russia, che simulava un attacco terroristico contro una piattaforma petrolifera nel Mar Baltico, o "Joint Assistance 2005"²⁶, ospitata dall'Ucraina.

c) Supporto e promozione della stabilità

Una delle funzioni principali della NATO è sempre stata quella di garantire la stabilità dei propri membri, prima nel continente europeo, poi ai suoi confini, arrivando con l'allargamento e i partenariati fino in Asia centrale, in Medio Oriente e in Africa.

Nei paesi con cui la collaborazione è più profonda, la NATO introduce una serie di processi di trasformazione e di protocolli che mirano ad uniformare la loro struttura a quella degli altri membri, in vista di un futuro ingresso a pieno titolo nell'alleanza. Ad esempio, crea degli uffici per informare la popolazione locale sul funzionamento e i compiti dell'organizzazione; promuove il rinnovamento del settore della difesa, per facilitare la formazione e l'interoperabilità delle forze armate e la loro piena subordinazione alle autorità civili; sponsorizza seminari e progetti per collaborazioni di carattere scientifico o ambientale; attraverso il fondo fiduciario della Partnership for Peace sostiene

per garantire la sicurezza degli eventi. Monaghan A, *op. cit.*, p. 7

²⁵ <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-090e.htm>

²⁶ <http://www.nato.int/eadrcc/2005/ukraine/jae2005/bg.html>

economicamente attività di ricostruzione, bonifica di aree minate, distruzione di armi pericolose e ordigni inesplosi, ecc.

La promozione della stabilità ai propri confini è un modo indiretto, ma forse il più efficace, per assicurare la sicurezza energetica. Un contesto internazionale stabile è la migliore garanzia che la produzione delle risorse energetiche non sarà oggetto di attentati da parte di gruppi armati di varia natura, e che il trasporto di queste risorse non sarà interrotto da conflitti interstatali, rivolte popolari o *coupes*²⁷.

Vi sono però almeno due problemi. Il primo riguarda il dibattito sulla natura dell'organizzazione, poiché il compito che abbiamo delineato ora richiede una serie di competenze che vengono solitamente definite "civili", o *soft powers*, e che sono normalmente associate ad altre istituzioni, come l'Unione Europea: il che conferma che il ruolo della NATO non può essere esclusivo, ma complementare a quello di altri attori della comunità internazionale. Il secondo punto è una nota di cautela: se lo scopo dell'allargamento è favorire la stabilità del sistema internazionale, è doveroso soffermarsi a ponderare singolarmente ogni caso e domandarsi se questa condizione si verifica oppure no. La rinascita della Russia, in ricchezza, potenza e ambizioni, ha creato non poche tensioni negli ultimi anni con l'Alleanza, il più delle volte proprio sulla questione della *membership*. La posizione ufficiale della NATO – che Mosca non ha voce in capitolo sull'allargamento, il quale proseguirà quindi senza freni – per quanto legittima, potrebbe non essere particolarmente saggia. I freni esistono, e a volte il buon senso suggerisce di usarli.

4. Problemi e questioni irrisolte

Se questi sono gli ambiti in cui la NATO potrebbe, sulla carta, contribuire alla sicurezza energetica, il cammino dell'applicazione pratica di tali proposte è però costellato di numerosi ostacoli: vediamo alcuni.

Innanzitutto, vi è una sostanziale discordanza tra l'interpretazione americana e quella europea del problema. Gli Stati Uniti giudicano la concentrazione di risorse strategiche in paesi considerati a vario titolo poco amichevoli, come Russia ed Iran, una minaccia molto seria al proprio interesse nazionale. La sicurezza energetica rappresenta un problema di *hard security*, troppo importante per essere lasciato al mercato, bensì da affrontare con l'intervento diretto dello Stato, negoziati bilaterali e, se necessario, l'uso della forza. Vi sono svariate dimostrazioni dell'attenzione che Washington riserva a questo settore,

²⁷ È il concetto di "sicurezza integrata", che viene applicato ad esempio nella costruzione degli oleodotti per coinvolgere e garantire il sostegno delle popolazioni interessate dal tracciato. Si veda Borchert H e Forster K, *The security dimension of energy infrastructure security* in Cornell P. (a cura di), *op.cit.*, pp. 92-115

dal *coup* contro Mossadeq in Iran alla dottrina Carter, dalla "guerra delle petroliere" nel Golfo agli interventi in Iraq²⁸.

Per l'Europa, invece, si tratta di una questione essenzialmente economica, che si risolve attraverso una riforma dei mercati, che devono essere ampi, integrati, regolati e concorrenziali. In quest'ottica, un mercato interno ben strutturato e competitivo serve ad aumentare l'efficienza dell'offerta e la diversificazione delle linee di trasporto, quindi la sicurezza degli approvvigionamenti; inoltre è l'unico modo per arrivare ad una politica energetica comune²⁹. Il rapporto con i paesi produttori deve essere coltivato attraverso il dialogo e la compenetrazione, non con atteggiamenti di competizione³⁰. Va detto che la visione di Bruxelles è dettata in parte dai limiti dell'integrazione politica dell'Unione, che pongono un freno ai tentativi della Commissione di conquistare un ruolo di rilievo nel settore energetico³¹, nonché dalla eterogeneità dei casi nazionali. Allo stesso tempo, bisogna anche tener presente che se Bruxelles considera l'energia come una questione di rilievo prettamente economico, questo non è necessariamente il punto di vista di ogni singolo paese membro; alcuni paesi si sentono minacciati dalle politiche russe e cercano quindi risposta ai propri timori nella NATO³².

Un'altra questione irrisolta è il tipo di approccio con cui la NATO dovrebbe avvicinarsi alla sicurezza energetica. Vi sono due possibili soluzioni, che Andrew Monaghan identifica come regionale e tematica³³. La prima opzione prevede che l'Alleanza sia interessata principalmente a garantire l'approvvigionamento energetico dei propri membri, in una visione competitiva del mercato delle risorse. Verso l'esterno, essa sfrutterebbe il peso politico di Stati Uniti ed Europa per creare un unico blocco di pressione sui fornitori, e utilizzerebbe i propri *asset* per

²⁸ Per maggiori informazioni sugli interventi americani legati all'energia si vedano Klare M T, *The futile pursuit of "energy security" by military force*, Brown Journal of World Affairs, Vol. 13, N. 2, 2007, pp.139-153 e Peters S, *Coercive western energy security strategies: 'Resource wars' as a new threat to global security*, Geopolitics, Vol. 9, N. 1, 2004, pp. 187-212

²⁹ Checchi A, *La politica energetica dell'Unione Europea* in Pommier Vincelli F.G. (a cura di), *Incontro interparlamentare "Energia sicura e sostenibile per l'Europa"*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, Dossier N. 30/AP, 21 gennaio 2009

³⁰ Amineh M P, *Globalisation, geopolitics and energy security in central Eurasia and the Caspian region*, Clingendael International Energy Programme, The Hague, 2003

³¹ Clingendael International Energy Programme, *Study on energy supply security and geopolitics*, rapporto preparato per la Commissione Europea, Direzione Energia e Trasporti, 2004 (http://www.clingendael.nl/ciep/events/20040130/CIEP_Final_Report_Complete_Version_2004.pdf)

³² Aalto P (a cura di), *The EU-Russian energy dialogue*, Ashgate, Aldershot, 2008. La Polonia, ad esempio ha proposto di creare un trattato, aperto ai membri dell'UE e della NATO, che prevedrebbe una clausola di solidarietà energetica tra i firmatari. Si veda Gallis P, *NATO and energy security*, Congressional Research Service Report, N. RS22409, Libreria del Congresso, 2006, p. 3 (<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/crs/rs22409.pdf>)

³³ Monaghan A, *op. cit.*

garantire la stabilità dell'approvvigionamento. Sul versante interno, verrebbero istituiti meccanismi di solidarietà tra i paesi membri. Il secondo approccio, tematico, sembra quello più fedele alle intenzioni dei capi di Stato e di Governo alleati, laddove essi auspicano un approfondimento della cooperazione internazionale per la sicurezza delle infrastrutture energetiche, e l'armonizzazione delle iniziative NATO con quelle delle altre organizzazioni competenti³⁴. In questa cornice la sicurezza dell'approvvigionamento energetico viene affrontata come un tema di interesse globale, che richiede uno sforzo comune di consumatori e produttori – ad esempio azioni congiunte per la sicurezza delle rotte marittime, o *best practices* per la gestione degli oleodotti o delle riserve strategiche.

Un terzo problema consiste nell'accordarsi su alcune definizioni, ad esempio cosa si intende per "interruzione del flusso di risorse"? Si parla di un blocco volontario, in qualche modo ostile, da parte di un paese produttore? Di una disputa commerciale tra un fornitore e un paese di transito? Di un incidente tecnico infrastrutturale? Deve coinvolgere direttamente uno Stato alleato o è sufficiente che lo interessi di riflesso? E quanto petrolio o gas deve andare perso perché si parli di "interruzione"? Quali di questi casi investe la NATO come alleanza? Con quali strumenti essa dovrebbe rispondere?

È chiaro che il percorso è ancora molto lungo, prima che la NATO possa trovare un accordo al suo interno su come affrontare le problematiche energetiche, e prima che trovi la volontà e le risorse per farsi carico anche di questo aspetto della sicurezza dei propri membri.

Conclusioni

La situazione energetica mondiale non è delle più rassicuranti. Volatilità dei prezzi, scarsità di investimenti, declino della produzione, instabilità geopolitica, concentrazione delle risorse: sono tutti fattori che spiegano il peso che la sicurezza energetica ha acquisito nell'agenda politica internazionale.

Vista l'importanza del tema, è giusto che esso venga discusso anche in ambito NATO: in fondo, il Trattato di Washington stabilisce, all'articolo 4, che gli alleati si consultino ogniqualvolta ritengano che la sicurezza di uno di essi è a repentaglio. Ciò detto, il ruolo che l'Alleanza può avere in questo campo è, realisticamente, limitato e circoscritto, e non può che essere pensato in un contesto di cooperazione con altre organizzazioni internazionali. Il tema dell'energia è trasversale sia da un punto di vista geografico che settoriale: investe cioè problematiche economiche, geopolitiche, militari, che attraversano i confini dei singoli Stati. L'Alleanza non può farsi carico di tutte queste dimensioni, perché

³⁴ Si vedano i comunicati finali dei summit di Riga e seguenti.

non è nella sua natura, non ne ha le competenze; oppure, per dirla in un altro modo, perché non vi è accordo tra i paesi membri nell'affidarle queste competenze.

In ultima analisi, le attività che la NATO potrebbe svolgere per contribuire alla sicurezza energetica sono marginali: fondamentalmente, le questioni principali ricadono abbondantemente al di fuori del suo campo d'azione. Essa non ha alcun modo di influenzare la disponibilità fisica di materie prime, le regole di accesso ad esse, l'adeguatezza degli investimenti rispetto alla domanda mondiale di energia; può proteggere alcune infrastrutture, principalmente in Europa e Nord America, da attacchi terroristici, ma non può preoccuparsi del loro stato di manutenzione, che spesso è una fonte di rischio ben più pressante³⁵; tantomeno può farlo per le infrastrutture dei paesi da cui Europa e Nord America dipendono maggiormente per le forniture di energia. Soprattutto, la NATO non ha voce in capitolo sul modello di sviluppo socio-economico e su quello di consumo energetico, che sono la vera sfida da affrontare, l'orizzonte da considerare.

Un'ulteriore riflessione riguarda la compattezza interna dell'Alleanza: il tema dell'energia è molto delicato e ha già dato prova di non raccogliere un consenso unanime. Vi sono importanti differenze di vedute tra gli Stati Uniti e l'Europa, e all'interno di quest'ultima. Il rischio è che si creino due fronti, da una parte i paesi più vulnerabili, in cerca di una risposta decisa della NATO, dall'altra quelli più autonomi che rifiutano ogni coinvolgimento. L'opportunità di affrontare questo pericolo va valutata alla luce degli effettivi benefici che l'Alleanza può apportare alla sicurezza energetica, che come abbiamo visto sono limitati.

Come riassume egregiamente Phillip Cornell:³⁶

In verità gli argomenti politici contro l'assunzione di un ruolo sostanziale da parte della NATO [...] sono stringenti. "Militarizzare" una questione che è fondamentalemente economica avrebbe effetti di distorsione sul mercato, impedendo gli investimenti necessari per aumentare le capacità proprio quando questo sarebbe così utile. Potrebbe incrinare le relazioni con i paesi produttori, introducendo una dimensione di apparente confronto [...]. In breve, un impegno in prima linea della NATO sul tema avrebbe effetti controproducenti per l'obiettivo finale di ridurre i rischi politici e alla sicurezza. E alla fine, sebbene un approccio internazionale coordinato alla sicurezza energetica sia certamente necessario, le politiche che avrebbero il maggior

³⁵ Kendry A, *NATO and energy security*, in Cornell P. (a cura di), *op.cit.*, pp. 21-27

³⁶ Cornell P, *Backgrounder: the global energy environment and impacts on Euro-Atlantic security* in Cornell P. (a cura di) *op.cit.*, (pp. 4-17), p. 4, traduzione dell'autore

impatto [...] sono decisamente al di là dell'orizzonte della NATO.