



SIOI

UNA Italy

OSSERVATORIO

sulle attività delle organizzazioni internazionali e sovranazionali, universali e regionali, sui temi di interesse della politica estera italiana

La NATO: le prime iniziative di lotta alla pandemia da COVID-19 nel contesto atlantico

Francesco Gaudiosi

Dottorando di ricerca in Diritto internazionale, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli

1. Premessa. - Sin dallo scoppio dell'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione di COVID-19, diverse organizzazioni internazionali si sono dimostrate in prima linea per sostenere la cooperazione tra gli Stati volta a fronteggiare, sotto diversi profili, il contrasto alla diffusione dell'epidemia. Un ruolo particolarmente importante hanno svolto – e continuano a svolgere – le organizzazioni internazionali di carattere universale, quali l'ONU e gli istituti specializzati del sistema delle Nazioni Unite, in primo luogo l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS). Anche sul piano regionale non stanno mancando gli sforzi di diverse organizzazioni, nei limiti delle loro competenze, per contribuire a rafforzare la cooperazione tra gli Stati e favorire la realizzazione di una strategia comune di lotta alla pandemia. Il presente lavoro intende soffermare l'attenzione sulle iniziative poste in essere dalla NATO in risposta all'emergenza COVID-19.

Il contributo che la NATO ha fornito ai Paesi firmatari dell'Alleanza risulta di particolare interesse principalmente per due ragioni: in primo luogo esso è la risultante di un'operatività dell'Alleanza che ha saputo traslare i suoi primari obiettivi di deterrenza e sicurezza collettiva in una logica di cooperazione e assistenza reciproca, legata alla criticità del sistema sanitario ed alle necessità richieste in questo contesto; in secondo luogo, la vocazione innegabilmente universale che l'Alleanza Atlantica possiede le ha permesso di estendere il suo raggio di azione anche ai numerosi alleati distribuiti a livello universale, con richieste di assistenza internazionale da parte di Stati terzi di tutte le aree del pianeta.

2. La risposta della NATO in relazione all'emergenza COVID-19. - In seguito allo scoppio dell'emergenza sanitaria legata al diffondersi del COVID-19, qualificata poi nella metà del mese di marzo dalla stessa OMS come [pandemia](#), i Paesi del continente europeo sono risultati, in ordine cronologico dopo la Cina, quelli con la [popolazione maggiormente colpita](#) dal Sars-CoV-2. A ciò ha fatto seguito l'espandersi dell'infezione negli Stati Uniti d'America, che dopo aver importato il virus presumibilmente dall'esterno, hanno visto il diffondersi dell'epidemia prima nello Stato di [New York](#) e poi in quasi tutti gli Stati federati, registrando il più alto numero di contagiati (più di un milione) e il tasso di crescita più rapido di contagio da COVID-19. Analizzare le modalità di risposta della NATO significa quindi comprendere la capacità di cooperazione e di assistenza degli Stati euro-atlantici, i quali coprono [un'area geografica](#) che raffigura la maggior concentrazione nella diffusione del COVID-19.

In primo luogo, sembra opportuno ricordare che l'Alleanza Atlantica trova il suo fondamento nel [Trattato Nord Atlantico](#) (Washington, 4 aprile 1949) e che lo stesso nei suoi 14 articoli delinea le funzioni dell'Organizzazione, principalmente rivolte alla

difesa e alla deterrenza rispetto ad aggressioni dall'esterno, alla gestione delle crisi e alla sicurezza cooperativa. In tale prospettiva, l'attuale scenario legato alla pandemia da COVID-19, sembra essere distante dalla funzione principale della NATO. Tuttavia, è da tenere presente che tra le finalità del Trattato sono anche indicati gli obiettivi di sviluppo di relazioni pacifiche e amichevoli tra gli Stati dell'Alleanza, la promozione di condizioni di stabilità e benessere, nonché l'incoraggiamento della cooperazione economica tra i suoi membri (art. 2). In sostanza, quindi, la NATO è stata creata per promuovere la cooperazione e l'assistenza tra gli Stati dell'area euro-atlantica anche oltre l'ambito militare e della difesa, il che motiva l'interesse per le sue attività ed i suoi interventi in relazione all'emergenza COVID-19.

In tale contesto, la NATO si è concentrata a fornire ai Paesi membri un supporto prevalentemente logistico alle operazioni sanitarie che questi conducono al fine di contrastare la diffusione della pandemia. Il suo obiettivo principale è stato quello di stimolare la cooperazione in materia di scambi di beni di prima necessità e di equipaggiamenti sanitari utili a fronteggiare l'emergenza nei Paesi dell'Alleanza Atlantica maggiormente colpiti dal virus. Inoltre, le forze armate alleate dei singoli Stati svolgono prevalentemente attività di mutua assistenza e pianificazione, legate alla costruzione di ospedali da campo, trasporto di pazienti, disinfezione di aree pubbliche e scambio dei beni di prima necessità alle frontiere. In tal senso, l'operato della NATO si è sviluppato attraverso diversi organi e programmi già istituiti nell'ambito dell'Alleanza. Tra questi, un ruolo di rilievo ha il Centro di coordinamento della risposta alle catastrofi euro-atlantiche (NATO's Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre - EADRCC) quale principale meccanismo di risposta alle emergenze civili nell'area NATO. Il [Centro di Coordinamento](#) inoltra le richieste di assistenza provenienti dai singoli Stati membri alla NATO e ai Paesi partner, nonché le offerte di soccorso per far fronte alle conseguenze di gravi crisi come la pandemia da COVID-19. L'EADRCC coordina e monitora l'assistenza offerta da parte degli Stati dell'Alleanza – incluso il sostegno di altre organizzazioni internazionali – la collaborazione accettata dal Paese *striker* (lo Stato richiedente aiuti umanitari), le date di consegna degli aiuti, nonché la situazione sul campo. Queste informazioni vengono diffuse alla NATO e ai Paesi partner sotto forma di [rapporti](#) e monitorano complessivamente il regime di aiuti dei Paesi NATO e dei soggetti terzi verso gli Stati che richiedono l'intervento del Centro di coordinamento.

I diversi compiti dell'EADRCC sono svolti in stretta collaborazione con l'Ufficio delle Nazioni Unite per il coordinamento degli affari umanitari (United Nations Office for the Coordinations of Humanitarian Affairs - OCHA), che mantiene il ruolo primario nella gestione delle operazioni internazionali di soccorso in caso di calamità. Il Centro è concepito come un meccanismo di coordinamento regionale, a sostegno e integrazione degli sforzi delle Nazioni Unite. A partire dal 26 marzo 2020, l'EADRCC ha ricevuto diverse richieste di assistenza internazionale dai Paesi NATO in risposta all'avvento del COVID-19. Per esempio, a seguito delle domande di aiuto presentate dalla Spagna e dall'Italia attraverso l'EADRCC, la Repubblica Ceca ha fornito ad entrambi i Paesi forniture mediche di vario genere. Attraverso lo stesso meccanismo, la Turchia ha inviato all'Italia e alla Spagna equipaggiamento sanitario come mascherine, dispositivi

di protezione individuale e disinfettanti. In risposta alle richieste di assistenza della Macedonia del Nord e del Montenegro, la stessa Turchia ha inviato forniture mediche ai due Paesi dell'Alleanza, oltre agli aiuti ungheresi e sloveni, consistenti in 300.000 mascherine e 5.000 indumenti protettivi alla Macedonia del Nord. Sempre nei confronti dell'alleato macedone, il Governo degli Stati Uniti ha impegnato circa un milione di dollari per mitigare la diffusione dell'epidemia da COVID-19 nello Stato. Inoltre, la Macedonia del Nord ha ricevuto un ospedale da campo donato dalla Norvegia, permettendole di raddoppiare le capacità di pazienti ricoverati presso la Clinica per le malattie infettive nel più grande ospedale di Skopje. Non da ultimo, è da sottolineare la portata internazionale dell'EADRCC, che a partire dall'aprile 2020 ha esteso il regime di fornitura degli aiuti umanitari anche a Paesi terzi. Infatti, sono state inviate al Centro di Coordinamento [richieste di assistenza](#) umanitaria anche da parte di Moldavia, Bosnia-Erzegovina, Georgia, Colombia e [Afgghanistan](#).

Un richiamo specifico merita, anche, l'Agenzia di supporto e approvvigionamento della NATO (NATO Support and Procurement Agency- NSPA), che ha un ruolo guida nella risposta alla crisi. L'operato della NSPA si concentra nel fornire servizi di supporto logistico reattivi ed efficaci durante le operazioni effettuate sia in tempi di pace sia nel corso di crisi e conflitti che coinvolgono in primo luogo gli alleati della NATO e le sue autorità militari. Concretamente, l'Agenzia acquisisce, gestisce e mantiene sistemi di consegna di carburante, servizi portuali, logistica aeroportuale, trasporto aereo, servizi medici e diverse altre funzioni di supporto per tutti gli Stati alleati, consentendo di creare economie di scala che permettono un abbattimento dei costi nella fornitura dei beni e dei servizi essenziali richiesti. Nell'ambito della crisi attuale, l'Agenzia fornisce supporto logistico e organizza il [trasporto](#) di forniture e attrezzature chiave per alleati, partner e altre organizzazioni internazionali. Ad esempio, la NSPA ha fornito al Lussemburgo ospedali da campo per aumentare la sua capacità ospedaliera e ha consegnato ventilatori per unità di terapia intensiva in [Italia](#), dispositivi di protezione individuale in Spagna e forniture mediche in Norvegia.

La NATO sostiene, altresì, il programma SALIS (*Strategic Airlift International Solution*), il quale consente agli Alleati partecipanti di noleggiare aerei da trasporto commerciale. [SALIS](#) è un consorzio multinazionale composto da nove Paesi (Belgio, Francia, Germania, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) che fornisce un accesso garantito a un massimo di cinque velivoli della società Antonov Logistics Salis (AN-124-100) a sostegno delle operazioni nazionali, NATO e dell'Unione Europea. Nel contesto di questo programma, la Repubblica Ceca e la Slovacchia hanno utilizzato SALIS per importare forniture mediche, tra cui mascherine, guanti chirurgici e tute protettive.

Un'ulteriore iniziativa meritevole di analisi è la Capacità di Trasporto Aereo Strategico (Strategic Airlift Capability - SAC), volta a fornire ai membri e ai partner della NATO l'accesso ad un ponte aereo strategico. La SAC ha procurato diversi velivoli da trasporto Boeing C-17 per conto di un gruppo di dieci Paesi NATO (Bulgaria, Estonia, Ungheria, Lituania, Paesi Bassi, Norvegia, Polonia, Romania, Slovenia e Stati Uniti) e due nazioni partner (Finlandia e Svezia). Nel programma SAC, la Romania ha importato materiale protettivo con tre spedizioni durante il mese di

aprile, tra cui una spedizione di 100.000 tute protettive, [con il sostegno degli Stati Uniti](#). Nell'ambito della capacità di trasporto aereo strategico, gli alleati partecipanti e i Paesi partner possiedono e gestiscono congiuntamente tre aerei da carico pesante C-17 Globemaster, condividendo ore e costi di volo. Di particolare interesse è l'utilizzo, da parte della NATO, nel contesto legato alla SAC, del velivolo [Antonov-225](#), l'aereo da trasporto merci più grande al mondo, ideato negli anni '80 per trasportare navicelle spaziali e avente una capacità di carico merci fino a 250 tonnellate. Il 27 aprile 2020 questo ha trasportato 10 mln di maschere protettive all'aeroporto di Lipsia ed è stato accolto dal Ministro della Difesa tedesco Annegret Kramp-Karrenbauer. Nella versione più piccola dell'aereo, l'AN124 ha già spostato le forniture vitali necessarie durante la pandemia in diversi Paesi della NATO, tra cui Polonia, Repubblica Ceca, Romania e Slovenia. Il trasporto e la logistica aerea sono inoltre coordinati dal [Centro di coordinamento europeo](#) (Movement Coordination Center Europe -MCCE), il quale fornisce supporto logistico per l'ottimizzazione delle attività di trasporto aereo, marittimo e terrestre delle forze armate. Il Centro coordina i 28 Paesi membri della NATO e dell'Unione Europea, fornendo servizi di collegamento, confrontando le richieste di movimento militare ed i velivoli di trasporto disponibili, sia militari che commerciali.

L'iniziativa NATO sulla [mobilità aerea rapida](#) ha semplificato le procedure per i voli di soccorso militare, utilizzando un segnale di chiamata della NATO e accelerando le autorizzazioni al controllo del traffico aereo. La NATO Rapid Air Mobility (RAM) si basa infatti su uno speciale segnale di chiamata NATO ("OAN") per tutti gli aeromobili designati dalla sede SHAPE della NATO, a Bruxelles, per lo spiegamento di aeromobili attraverso una pianificazione di volo accelerata e la gestione dello spazio aereo. Il gruppo di supporto logistico congiunto permanente dello SHAPE monitora e coordina i movimenti strategici degli alleati. Quando a un aeromobile viene assegnato il segnale di chiamata OAN, il sistema aeronautico europeo lo riconosce come una priorità e rimuove le restrizioni di capacità dello spazio aereo militare per i voli dedicati, con i voli OAN che ricevono rotte prioritarie attraverso lo spazio aereo in Europa. L'iniziativa è resa possibile da una stretta cooperazione tra NATO ed EUROCONTROL, l'Organizzazione Europea per la Sicurezza della Navigazione Aerea.

La RAM è stata [attivata](#) per la prima volta dal Consiglio Nord Atlantico il 31 marzo 2020 in risposta alla diffusione del COVID-19 ed è stata utilizzata per sostenere i voli di soccorso che trasportano rifornimenti fondamentali nella lotta contro la pandemia. Il primo di questi voli ha avuto luogo il 10 aprile, facilitando la consegna di forniture mediche e dispositivi di protezione individuale dalla Turchia al Regno Unito.

I voli RAM COVID-19 incorporano tutti gli stessi elementi dell'intento originale (segnale di chiamata NATO, autorizzazione diplomatica accelerata e nessuna restrizione di rotta imposta da EUROCONTROL), ma sono focalizzati sul trasporto rapido di forniture mediche e altre funzioni *ad hoc*, come il trasporto di personale medico usando aerei militari. L'attivazione dei voli RAM è un accordo non permanente, la cui durata è determinata dal Consiglio Nord Atlantico, attraverso revisioni periodiche.

Inoltre, è particolarmente interessante l'operatività della NATO in relazione alle operazioni già attivate dall'Alleanza Atlantica nelle aree di conflitto, legate ad interventi di *peace-building* e *peace-enforcement* come nel territorio del Kosovo. In tale area tuttora opera il Comando Regionale Orientale della **KFOR**, la missione a guida NATO istituita in base alla risoluzione del Consiglio di sicurezza ONU 1244 del 1999 e volta a stabilizzare e rafforzare il processo di pace nell'area dei Balcani. Con riferimento specifico all'area kosovara, la KFOR ha provveduto a consegnare guanti, maschere e altre forniture mediche alle città di Mitrovica Nord e Sud. All'inizio di aprile 2020, la missione ha anche provveduto a donare agli ospedali di Pristina e Gračanica [attrezzature](#) per la protezione personale per fronteggiare l'epidemia nella regione, inclusi strumenti di protezione individuale, indumenti isolanti, nonché termometri a infrarossi e dispositivi per la pulizia antisettica delle mani. Ciò fa seguito ad un importante percorso della missione in Kosovo, poiché già nei mesi precedenti l'unità multinazionale a guida italiana schierata con KFOR ha provveduto a consegnare più di cinquanta donazioni di cibo e abbigliamento per un valore di 70.000 euro a quattordici comuni del Kosovo, in coordinamento con enti di beneficenza locali e il Comitato della Croce Rossa del Kosovo. Il progetto è stato finanziato dalla NATO e attuato dal team di cooperazione civile-militare di KFOR ed intende proseguire l'impegno generale dell'Alleanza a sostegno delle operazioni militari ed umanitarie nelle aree di crisi.

Componente residuale ma di fondamentale importanza nel fronteggiare la lotta alla diffusione del COVID-19 sono le iniziative bilaterali poste in essere dai Paesi alleati, che hanno permesso un concreto rafforzamento di quel principio di mutua cooperazione e di assistenza di cui *supra*. Pur nell'impossibilità di analizzare nel dettaglio tutte le iniziative bilaterali create a seguito dello scoppio della pandemia, pare interessante considerare alcuni aspetti di cooperazione nel quadro NATO che hanno contribuito a rafforzare le relazioni diplomatiche tra gli Stati alleati. Ciò riflette quanto affermato dai Ministri degli Esteri NATO nella [riunione](#) del 2 aprile 2020, sottolineando la coesione degli Stati membri nel fronteggiare le criticità sanitarie legate all'emergenza COVID-19. Lo spirito di cooperazione tra gli Stati membri è quindi legato alla discrezionalità dei singoli Stati che, al di fuori dei programmi e delle missioni già operanti in ambito NATO, agiscono per propria iniziativa pur perseverando gli obiettivi e gli scopi previsti dal Trattato Nord Atlantico. Per citare alcuni esempi di solidarietà in tali circostanze, è possibile menzionare l'invio da parte di un aereo dell'esercito ceco di un milione di mascherine nella Macedonia del Nord il 10 aprile e di 10.000 tute mediche protettive dirette alla base aerea di Torrejón in Spagna. In precedenza, il 3 aprile, due aerei militari spagnoli trasportavano 50 ventilatori inviati dal Governo tedesco in Spagna. L'aeronautica tedesca ha trasportato in Germania pazienti italiani e francesi che necessitavano di ricovero nelle strutture ospedaliere, già saturate all'interno dei due Stati, oltre ad aver contribuito ad offrire un ponte aereo ai medici della Polonia e dell'Albania inviati per aiutare il personale ospedaliero italiano.

In ultima analisi, è opportuno considerare l'attività di controinformazione promossa dalla NATO al fine di confutare le numerose *fake news* provenienti in misura consistente dalla Federazione Russia e dai media locali, che hanno spesso accusato l'Alleanza Atlantica di non preoccuparsi abbastanza nella risposta comune alla

prevenzione della diffusione del COVID-19. Secondo queste fonti locali, la NATO avrebbe continuato a sostenere ingenti spese militari che avrebbero danneggiato i sistemi sanitari già in difficoltà degli Stati alleati. Inoltre, negli ultimi mesi, alcuni media russi avevano addirittura avanzato l'ipotesi che COVID-19 non fosse un'infezione di natura zoonotica (quindi legata ad una componente virale avente origine animale), bensì una nuova arma biologica creata appositamente in alcuni laboratori dei Paesi NATO. Come è ovvio, tali notizie sono state tempestivamente [smentite](#) sia dalla stessa NATO, che dall'[OMS](#), che ha provveduto a confermare l'origine animale nella trasmissione del COVID-19. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha anche ribadito che tale nuovo virus fosse chiaramente sconosciuto prima dell'inizio dell'epidemia a Wuhan, in Cina, nel dicembre 2019. A supporto di questa tesi, che testimonia l'infondatezza delle asserzioni russe sull'argomento, vi è anche una recente [analisi](#) della sequenza genomica del SARS-CoV-2 che non ha trovato prove che il virus sia stato prodotto in laboratorio o progettato dalla ricerca scientifica *latu sensu*.

Le affermazioni sull'eccessiva spesa militare, sull'esercizio di operazioni di deterrenza in Europa e sull'inattività ed incapacità della NATO nel riuscire a fare fronte comune in relazione ad un contesto così critico per i Paesi dell'Alleanza, sono state smentite sia da numerose [fonti](#) della NATO, sia da una concreta operatività che, come si è messo in evidenza fino ad ora, è riuscita a coordinare efficacemente le forze alleate nell'ambito delle competenze conferitele dal suo Trattato istitutivo.

3. Alcune considerazioni sull'operato della NATO nel contesto pandemico. -

Nel complesso, l'operato della NATO relativamente alla lotta alla pandemia da COVID-19 risulta significativo sotto diversi aspetti. L'attuale contesto pandemico ha caratteristiche assai diverse dal tradizionale "[attacco armato](#)" di cui all'art. 5 del Trattato NATO, che rappresenta la pietra angolare del suo operato e delle sue iniziative dal secondo dopoguerra ad oggi. In tali circostanze, pur non potendosi parlare in modo alcuno di "attacco armato", è certamente logico reputare che la diffusione del COVID-19 nella maggioranza dei Paesi del continente europeo e nord-americano, quasi tutti Stati membri dell'Alleanza, costituisce un pericolo tangibile per la solidità, la sicurezza e la capacità economica di questi ultimi nel fronteggiare la lotta all'epidemia. L'emergenza COVID-19, in tale contesto, si è dimostrata un importante banco di prova per testare la reale tenuta dell'Organizzazione di fronte a eventi estranei alla più tradizionale logica di deterrenza per cui la NATO è stata creata. Il livello di criticità al quale sono stati sottoposti quasi tutti i sistemi sanitari degli Stati membri ha reso evidente la necessità di una cooperazione sotto svariati fronti: in base a quanto visto, è possibile affermare che la NATO ha saputo mettere a disposizione programmi e iniziative già esistenti all'interno dell'Alleanza per rafforzare l'operatività, il partenariato e lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri.

È opportuno considerare che, nel contesto europeo, la NATO non è certamente stata l'unica organizzazione regionale che ha operato. Basti considerare il contributo dell'Unione europea, particolarmente incisivo dal punto di vista delle politiche di liquidità economica nei Paesi dell'Eurozona. Tuttavia, la NATO ha saputo sapiente-

mente esercitare le sue competenze per favorire quello scambio di attrezzature sanitarie, di personale medico-ospedaliero e di pazienti che necessitavano di essere trasportati in altri Stati alleati, garantendo un apporto fondamentale nella lotta al COVID-19.

I recenti [vertici](#) della NATO avevano sollevato numerosi interrogativi nella comunità internazionale sulla possibile tenuta dell'Alleanza in un contesto globale completamente mutato da quello della deterrenza e della sicurezza collettiva contro l'Unione Sovietica. Le osservazioni più critiche, avanzate da molti Paesi UE non disposti ad aumentare la propria quota di contribuzione in seno all'Alleanza (a tal riguardo si pensi alla Francia con le dichiarazioni nel novembre 2019 del presidente [Macron](#)) avevano fatto pensare ad una nuova stagione politica in cui la NATO avrebbe inevitabilmente perso il suo livello di gradimento tra i Paesi membri.

La diffusione del COVID-19 ha ribaltato gli equilibri preesistenti e, in un contesto critico che ha inaspettatamente portato al collasso le economie ed i sistemi sanitari di numerosi Stati membri dell'Alleanza, la NATO ha saputo operare in maniera efficace circoscrivendo il suo operato nell'ambito delle competenze attribuitele e riuscendo a rendere marginali, se non del tutto superflue, le critiche che le erano state rivolte negli ultimi mesi. A tal proposito, è possibile concludere che il contributo della NATO è stato di fondamentale importanza per i Paesi euro-atlantici, grazie alla sua capacità di coordinarsi con le altre organizzazioni internazionali (Unione europea, sistema-ONU, con particolare riferimento all'OMS, EUROCONTROL, OSCE), nonché con il Comitato Internazionale della Croce Rossa. La NATO ha dimostrato di andare ben oltre gli obiettivi della deterrenza collettiva, risultando esempio virtuoso di cooperazione e mutua assistenza nel territorio, significando così una [resilienza](#) che potrebbe favorire il rilancio nel lungo periodo della cooperazione euro-atlantica sotto l'egida della NATO.