



Institutul European din România

NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO - UN TEST PENTRU RELAȚIILE TRANSATLANTICE

NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT - A TEST FOR TRANSATLANTIC RELATIONS

(ediție bilingvă / bilingual edition)

Colecția de studii IER Nr. 26 **Working Papers Series**





Institutul European din România

**NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO – UN TEST
PENTRU RELAȚIILE TRANSATLANTICE**

Autor:
Agnes NICOLESCU

București, iunie 2010
Colecția Working Papers IER, nr. 26

Institutul European din România

Bd. Regina Elisabeta 7-9 București, sector 3, România

Telefon: (4021) 314 26 96; Fax: (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro; Website: www.ier.ro

Colectiv editorial:

Maria DOGIOIU

Aurora MARTIN

Agnes NICOLESCU

Mihai SEBE

Coordonator serie:

Agnes NICOLESCU

ISSN online: 1841 - 4281

Grafică și DTP: Monica DUMITRESCU

Copertă: Monica DUMITRESCU

Foto: NATO, <http://www.nato.int>

Print: Alpha Media Print, <http://www.amprint.ro>

© Institutul European din România, 2010

Opiniile prezentate aici aparțin autorilor și nu implică în nici un fel instituțiile pe care aceștia le reprezintă.

NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO – UN TEST PENTRU RELAȚIILE TRANSATLANTICE

Abstract

Pentru ca NATO să rămână credibil și eficient este necesar ca noul său Concept Strategic să abordeze și să propună soluții de rezolvare a unor probleme fundamentale care vor defini misiunile Alianței în deceniul următor. Acestea privesc capacitatea statelor membre de a-și asigura și consolida angajamentele de apărare reciprocă și asumare a sarcinilor. Provocarea în ceea ce privește Noul Concept strategic al NATO este de a stabili un echilibru între obiectivele de descurajare și cele de apărare, și de a oferi garanții de securitate mai solide statelor membre, pe de o parte, precum și elemente de asigurare Rusiei, pe de altă parte. Documentul care va fi adoptat de statele membre NATO la Summit-ul de la Lisabona și ar trebui să vizeze asigurarea unui angajament consolidat de încredere reciprocă între aliați, precum și identificarea unor domenii noi de cooperare politică cu Rusia, chiar și în afara Consiliului NATO-Rusia. Lucrarea de față analizează factorii care influențează opțiunile aliaților în gestionarea unor aspecte precum apărarea înaintată, descurajarea nucleară și garanțiile strategice. Este de așteptat ca noul concept strategic al Alianței să recunoască pericolul reprezentat de amenințările neconvenționale, însă șansele ca articolul 5 al Tratatului de la Washington să sufere modificări semnificative sunt reduse, cu toate că spectrul amenințărilor actuale s-a extins. Exista premisele ca poziția nucleară a NATO să continue să fie strâns legată de cea a Statelor Unite, luând totodată notă de afirmarea unor noi puteri nucleare în plan internațional, dintre care se distinge China.

Cuvinte-cheie: descurajare nucleară; “de-alerting of nuclear weapons”; apărare înaintată; garanții strategice; distrugere reciprocă asigurată (mutual assured destruction); planuri de circumstanță.

Agnes Nicolescu este coordonator de proiect în cadrul Institutului European din România, Serviciul de Analiză și Studii europene. Aria sa de interes cuprinde politica europeană de vecinătate, politica de extindere a Uniunii Europene, NATO, Politica europeană de securitate și apărare, Parteneriatul Estic, Orientul Mijlociu (agnes.nicolescu@ier.ro).

NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO – UN TEST PENTRU RELAȚIILE TRANSATLANTICE

CUPRINS

INTRODUCERE	7
CAPITOLUL 1. STADIUL ACTUAL AL RELAȚIILOR TRANSATLANTICE	8
1.1. Se poate ridica Europa la înălțimea cerințelor actuale de securitate?..	8
1.2. Raporturile de securitate NATO-UE	9
CAPITOLUL 2. ROLUL ARMELOR NUCLEARE ÎN NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO	11
2.1. Unde ne situăm acum?	11
2.2. Noul Concept Strategic și forța de descurajare nucleară a NATO	13
2.3. De ce descurajarea nucleară este încă importantă pentru securitatea transatlantică?	14
2.4. Rațiunea din spatele doctrinei apărării înaintate	18
2.5. Relațiile NATO cu alți actori internaționali majori	20
CAPITOLUL 3. PERSPECTIVE DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST ASUPRA TRANSFORMĂRII NATO.....	21
CONCLUZII.....	23
BIBLIOGRAFIE.....	25

INTRODUCERE

La reuniunea NATO de la Strasbourg/Kehl din 3–4 aprilie 2009, șefii de stat și de guvern din cadrul NATO l-au însărcinat pe Secretarul General să elaboreze un nou Concept Strategic al NATO care să reglementeze misiunile Alianței în deceniul următor sau chiar ulterior acestuia. Conceptul ar trebui finalizat până la următoarea reuniune NATO din toamna anului 2010, când se preconizează ca statele membre să adopte documentul. În cadrul procesului mai larg de revizuire a conceptului, Secretarul General are misiunea de a convoca și conduce un grup de experți cu înaltă calificare pentru a elabora principalele direcții ale acestuia, sub coordonarea lui Madeleine Albright, fost Secretar de Stat al Statelor Unite.

Noul Concept Strategic al NATO va reflecta, cel mai probabil, stadiul actual al relațiilor transatlantice, dominat de o deplasare crescândă către o *perspectivă globală asupra pericolelor pentru securitate actuale* și nu în ultimul rând un rol secundar pentru Europa pe scena internațională în problemele de securitate. O viziune mai globală asupra provocărilor pentru securitate mondiale se traduce prin creșterea importanței opiniei unor actori internaționali, alții decât Uniunea Europeană, cu privire la aceste provocări importante, fie că este vorba despre securitate energetică, terorism, proliferarea armelor de distrugere în masă (cu o atenție sporită asupra necesității de a reduce arsenalul de arme nucleare) sau schimbările climatice etc.

Această situație este în mare parte rezultatul incapacității europenilor de a se exprima cu fermitate pe scena internațională, așa cum se aștepta partenerul transatlantic tradițional al acestora, Statele Unite, de mai mult timp. Confruntat cu probleme urgente precum Afganistan, reforma NATO, necesitatea de a reduce arsenalul global de arme nucleare și apoi Iran, Washington a decis că nu mai poate aștepta ca Europa să își asume rolul de actor hotărât și conștient de problemele de securitate. Lipsa de viziune și implicare a Europei în problemele mondiale actuale a determinat Statele Unite să caute alți parteneri globali, în pofida diferențelor de ideologie și viziune la nivelul relațiilor internaționale, care în unele cazuri sunt chiar semnificative. Orientarea SUA dinspre Europa către parteneriate mai globale va avea efect și asupra modului în care ambele părți înțeleg și se raportează la transformarea NATO.

Alianța s-a schimbat substanțial față de anii 1950, când preocuparea fundamentală a politicilor era de a descuraja agresiunea sovietică împotriva Statelor Unite ale Americii și a Europei de Vest prin intermediul unei game extinse de arme cu capacități nucleare foarte avansate, însă cauzele fundamentale care au determinat forma Alianței ca organizație de securitate colectivă rămân la fel de valide ca și la început. Teme precum criza economică în curs, terorismul sau schimbările climatice chiar contează, mai ales primul dintre exemple deoarece fondurile limitate limitează sau reduc drastic posibilitatea de acțiune.

CAPITOLUL 1. STADIUL ACTUAL AL RELAȚIILOR TRANSATLANTICE

1.1. Se poate ridica Europa la înălțimea angajamentelor actuale de securitate?

Ca prim semn al slăbiciunii structurale a Europei, Bruxelles-ul nu a fost în măsură să folosească Tratatul de la Lisabona ca o oportunitate pentru a găsi răspunsuri la câteva dintre problemele sale cele mai importante în ceea ce privește conturarea politicii sale externe, ca de exemplu relația cu vecinii din Est. Extinderea Uniunii Europene către Estul continentului a adus, pe lângă vecini noi și provocări pentru securitate care trebuie abordate în acest domeniu, schimbări semnificative în arhitectura instituțională europeană. Potrivit celor mai recente schimbări determinate de Tratatul de la Lisabona, portofoliul Politicii de vecinătate s-a unificat cu cel al extinderii, fără să se facă distincție între state europene, precum Republica Moldova și Ucraina, și țări mediteraneene. La lansarea Politicii europene de vecinătate, ulterior dezvoltată prin inițiativa Parteneriatului estic, obiectivul politic era de a evita apariția altor demarcații și diviziuni între UE extinsă și vecinii estici ai acesteia.

Dezamăgirea administrației SUA față de Tratatul de la Lisabona a fost rezumată de Anne Slaughter, director de planificare politică în cadrul Departamentului de Stat, prin ideea că europenilor le vine greu să se exprime la unison cu privire la probleme cheie precum Orientul Mijlociu și Rusia. Mai mult, în opinia autorităților

din Washington, cooperarea UE privind apărarea nu s-a ridicat la nivelul așteptărilor¹.

Un punct sensibil al Politicii europene de vecinătate constă în faptul că plasează în aceeași categorie state din estul Europei cu cele din zona mediteraneană, ceea ce nu poate decât să submineze șansele celor dintâi de a adera la UE. Problemele conceptuale și strategice pe care le implică decizia de a face această distincție sunt relativ ușor de înțeles din cauza trecutului politic și istoric specific al regiunii. Principalul motiv pentru această situație este faptul că Europa încă nu a găsit modul de a colabora cu Rusia cu privire la Europa de Est, iar acest fapt împiedică autoritățile din Bruxelles să contribuie la dezbateră transatlantică despre transformarea NATO și noul Concept Strategic.

Nu constituie o surpriză faptul că diferențele de viziune dintre europeni și americani despre cum să trateze cu Rusia reprezintă doar unul dintre aspectele care trebuie abordate în cadrul unei dezbateri extinse despre noul Concept Strategic al NATO. În primul rând, există diviziuni simultane pe mai multe planuri în cadrul relației transatlantice, atât între UE și SUA, cât și între statele europene. Aceste diviziuni au un efect negativ și atunci când se pune problema elaborării unui răspuns comun la problemele mondiale. În timpul crizei din Georgia în august 2008, diplomația americană a fost în mod evident mai interesată de conflict decât omologii europeni. Intervenția militară rusă a arătat că Moscova încă este mult

¹ Anne-Marie Slaughter analizează viitorul UE ca putere influentă, http://www.gmfus.org/event/detail.cfm?id=678&parent_type=E, accesat la 7 mai 2010.

mai interesată să își facă simțită prezența în fostul spațiu sovietic decât în Europa, precum și recentul acord încheiat între Ucraina și Rusia în aprilie anul curent, care permite flotei rusești să staționeze în Marea Neagră până în 2042.

Nicu Popescu, expert în cadrul Consiliului European pentru Relații Externe, arăta într-un raport pe această temă: „Rusia este mult mai dedicată realizării obiectivelor sale de politică externă în această regiune [de Est]”² față de europeni și, oricât de surprinzător ar suna, mai conștientă din perspectivă strategică față de Europa cu privire la apariția altor actori importanți precum China. Atât Statele Unite, cât și Rusia sunt tot mai conștiente de crescândă capacitate și dorință a altor state însemnate de a participa la gestionarea chestiunilor de securitate internațională.

Washington-ul a înțeles rapid că incapacitatea europenilor de a crea o strategie politică de securitate coerentă la granițele estice s-ar traduce eventual într-o participare nesatisfăcătoare la parteneriatul transatlantic referitor la probleme internaționale importante. Un partener care nu are o strategie pe termen lung coerentă față de vecinii săi imediați nu se află în poziția de a aduce o contribuție consistentă la masa negocierilor atunci când este vorba despre probleme precum reforma NATO și dezarmarea Orientului Mijlociu.

Punctele slabe ale Europei au fost evidente și în cadrul Conferinței privind securitatea, de la München, unde discuțiile au fost dominate de actori mondiali mai degrabă decât de dialogul transatlantic tradițional. Europa a ratat șansa de a se face auzită prin intermediul reprezentanților săi, în timp ce China, Rusia și SUA s-au angajat într-un dialog substanțial privind reforma NATO, Afganistan și Iran sau securitatea energetică³.

Faptul că președintele american Barack Obama a demonstrat, până acum, un interes restrâns pentru participarea la reuniunea UE-SUA programată pentru luna mai este îngrijorător deoarece demonstrează că UE încă nu și-a demonstrat angajamentul de a acționa la unison pe scena internațională. Totodată, acest lucru demonstrează că relația Statelor Unite cu Europa încă se întemeiază pe NATO.

1.2. Raporturile de securitate NATO-UE

În cadrul multor operațiuni de susținere a păcii care se desfășoară în lume, se remarcă o tendință către angajamente militare mai puternice în contexte instabile, precum și un număr crescând de operațiuni mixte, care combină capacitățile militare și civile. Experiența a arătat că este necesară o abordare mai integrată la nivelul planificării politice și operaționale între cele două organizații.

² Nicu Popescu, *The limits of enlargement: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, raport, http://ecfr.eu/content/entry/ecfr_eastern_neighbourhood_wilson_popescu/, accesat la 6 mai 2010.

³ Ulrike Guérot, “The Munich Security Conference: Europe’s Absence”, *The European Council on Foreign Relations*, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_ulrikemunichconference/, accesat la 12 februarie 2010.

Afganistan și Kosovo reprezintă exemple ale ineficienței cauzate de tensiunile din relațiile UE-NATO, ilustrate de situații în care UE se angajează în misiuni civile în zone în care NATO desfășoară operațiuni militare. Operațiunile militare și civile ar trebui desfășurate într-un „mod mai sincronizat și dinamic, mai degrabă decât într-un mod coordonat dar secvențial și separat”⁴, după cum a sugerat Sören Gade Jensen, ministrul danez al apărării.

Din perspectiva europenilor, modul actual în care acționează NATO pare să ignore faptul că statele membre ar dori să se acorde mai multă atenție nuanțelor și diferențelor de percepție asupra misiunilor Alianței.

În opinia lui Paolo Brandimarte și Roberto Menotti⁵, cel puțin o parte din problemele care au marcat misiunea din Afganistan reprezintă consecințe ale deficiențelor nerezolvate din procesul decizional transatlantic. Aliații europeni au uneori sentimentul că nu dețin instrumente pentru a-i împiedica pe partenerii lor americani de la a acționa în situații în care ei ar opta pentru alte modalități, în timp ce Washington-ul, pe de altă parte, se simte la fel de frustrat de eficiența europenilor în acțiune.

Deși, aparent, UE pare mai puțin pregătită decât Alianța Atlantică în a face față unor provocări la scară largă de securitate globală, securitatea și apărarea unor instituții ale UE par a completa

eficient anumite arii de activitate în care NATO nu a progresat prea mult în ultimii ani. Vlasta Parkanova, fost Ministru al Apărării a Republicii Cehe consideră⁶ că Agenția Europeană de Apărare este un forum mai bine pregătit decât NATO în a face față problemelor de securitate actuale, ele generând serioase diferențe la nivelul partenerilor transatlantici. Ceea ce NATO și instituțiile de securitate ale UE ar trebuie să facă este să găsească o îmbinare între misiunilor lor. Agenția Europeana de Apărare s-a confruntat cu implementarea Strategiei de Securitate Europene, ținând să ofere sprijin eforturilor statelor membre în a îmbunătăți capacitățile europene de apărare, în primul rând în domeniul de gestionare a crizei. UE se străduiește să dea substanță noilor grupuri de luptă, astfel încât acestea să devină un element fundamental în gestionarea reacției rapide a capacităților. Acestea ar trebuie să fie capabile să desfășoare o gamă largă de misiuni de gestionare a crizelor.

Agenția Europeană de Apărare a avut patru obiective specifice: dezvoltarea capacităților europene de apărare, promovarea cercetării europene în domeniul apărării, sprijinirea cooperării europene a armamentului și crearea unei piețe europene competitive a apărării. În majoritatea acestor domenii, NATO pare să nu fi făcut progrese semnificative și nici atunci când vine vorba despre creșterea capacităților de apărare ale Alianței, prin

⁴ Sören Gade Jensen, „It’s High Time the EU and NATO Worked Shoulder to Shoulder”, *Europe’s World*, nr. 14, 2010, p. 27.

⁵ Paolo Brandimarte și Roberto Menotti, „It’s time to clarify the constructive ambiguity in the NATO–EU Security Relationship”, *Europe’s World*, nr. 5, 2007, p. 33.

⁶ Vlasta Parkanova, “In some ways, the European Defense Agency is stronger than NATO”, *Europe’s World*, nr. 11 2009, p. 58.

programe de cooperare. În aceste condiții, dezvoltarea grupurilor de luptă ale UE nu subminează capacitatea statelor membre de a efectua operațiuni ca parte a mandatului mai larg al NATO, ceea ce ne conduce la concluzia ca Politica Europeană de Apărare și Securitate este complementară Alianței în domenii în care NATO nu a arătat încă interes.

Mai mult decât atât, diferența între Agenția Europeană de Apărare și Alianță reprezintă un avantaj mai degrabă decât o slăbiciune pentru partenerii transatlantici. Un alt important avantaj al Agenției de Apărare Europene privește percepția pozitivă pe care o poate proiecta, fiind comparată cu NATO, în relația cu actori semnificativi, cum ar fi Rusia. Analistul Victor Kogan-Yasny, Președinte al Inițiativei Civice regionale recunoaște rolul mediator pozitiv pe care Agenția Europeană de Apărare îl poate juca între NATO și instituțiile militare ale acelor țări care considera NATO, din motive istorice, o amenințare sau un rival.⁷

CAPITOLUL 2. ROLUL ARMELOR NUCLEARE ÎN NOUL CONCEPT STRATEGIC AL NATO

2.1. Unde ne situăm acum?

Una dintre problemele majore care s-au evidențiat în ultimii ani e prezentată de *reducerea gradului de alertă în utilizarea armelor nucleare*. După încheierea Războiului Rece, aceasta a

fost corelată cu faptul că sistemele de apărare împotriva rachetelor balistice au dobândit importanță crescută în susținerea parității în descurajarea nucleară, marile puteri nucleare angajându-se în reducerea arsenalelor.

Vladimir Ivanov, directorul Institutului East – West din Moscova, a arătat⁸ că *reducerea gradului de alertă în utilizarea armelor nucleare* a fost luată în considerare inițial prin prisma rolului său de sporire a încrederii reciproce în relațiile dintre Rusia și Statele Unite. Cu toate acestea, discuțiile dintre cele două state au relevat faptul că un *grad sporit de alertă în utilizarea armelor nucleare* reprezintă o preocupare fundamentală pentru dialogul strategic. Marile puteri nucleare au votat împotriva rezoluției Adunării generale a ONU ce propunea reducerea capacității operaționale a arsenalului nuclear. În ciuda acestui cadru general nefavorabil, a devenit evident faptul că nu este posibil un progres în cadrul dialogului strategic, atâta timp cât Washington și Moscova nu își reconsideră pozițiile nucleare, bazându-se pe *doctrina distrugerii reciproce asigurate (mutual assured destruction)*.

Percepția generală este că reducerea gradului de alertă a armelor nucleare ar fi mai ușor de acceptat și asumat dacă părțile interesate ar include această problemă în eforturile mai largi de dezarmare. Menținerea capacităților de descurajare la un nivel minim, atât timp cât logica descurajării continuă să funcționeze,

⁷ http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21340/InsomewaystheEuropeanDefenceAgencyisstrongerthanNATO.aspx, accesat pe 4 aprilie 2010.

⁸ Vladimir Ivanov, "Russian experts support international efforts to reframe nuclear de-alert", <http://www.ewi.info/russian-experts-support-international-efforts-reframe-nuclear-de-alert>, accesat pe 30 aprilie 2010.

implică și păstrarea de către SUA și Rusia a unui anumit număr de efective strategice la un nivel ridicat de alertă.

În timp ce statele nucleare își reduc treptat arsenalele, se impun în continuare eforturi constante în vederea eliminării acestora. Statele nucleare trebuie să-și redobândească credibilitatea, care poate fi obținută numai printr-un angajament reînnoit în vederea reducerii și eliminării arsenalului nuclear. Decidenții la nivel înalt din SUA și Marea Britanie par să fie conștienți de necesitatea unei revizuirii radicale a actualului cadru, având în vedere faptul că descurajarea strategică funcționează numai în relația cu actorii raționali. Este puțin probabil ca armele nucleare să descurajeze adversarii potențiali motivați de factori etnici și religioși (Sauer, 2009).

În 2008, Marea Britanie s-a oferit să organizeze o conferință a experților tehnici din cele cinci state nucleare oficiale, cu scopul de a dezvolta tehnologii de dezarmare nucleară. Mai mult, secretarul britanic pentru afaceri externe David Milliband a publicat o lucrare intitulată "A World without Nuclear Weapons" precum și raportul "Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons" (Milliband 2008; 2009).

În ceea ce privește trecerea dorită către descurajarea post-existențială, doi factori majori par să explice menținerea poziției de descurajare maximală, și anume presiunea birocratică puternică din Statele Unite în favoarea modernizării arsenalului nuclear precum și o rezistență puternică la schimbarea politicii în direcția eliminării

armelor nucleare (Sauer, 2009).

Statele Unite și-au asumat angajamentul de nu folosi arsenalul nuclear împotriva statelor non nucleare care au semnat Tratatul de non-proliferație, și cu respectarea obligațiilor care decurg, după cum se arată în doctrina de securitate națională a Statelor Unite⁹. Poziția curentă marchează un contrast clar între poziția adoptată cu ani în urmă de administrația Bush, care a declarat că armele nucleare ar putea fi folosite pentru a descuraja o gamă largă de amenințări, cu nici o diferențiere sau specificare a obiectivelor sau situațiilor în cauză. În ceea ce privește partajarea nucleară în cadrul NATO, merită menționat faptul că orice modificări ale poziției nucleare NATO vor avea loc numai după o analiză amănunțită și asumarea unei decizii în cadrul Alianței. Descurajarea credibilă depinde de disponibilitatea unor forțe terestre, aeriene și navale capabile să se angajeze în lupte în medii și zone în care accesul este dificil.

Raportul privind revizuirea poziției nucleare a SUA evidențiază eforturile întreprinse de Washington pentru a menține descurajarea nucleară în paralel cu forțele convenționale și capacitățile de apărare împotriva rachetelor balistice. În special acestea din urmă reprezintă o componentă importantă de descurajare împotriva statelor care nu respectă obligațiile internaționale în domeniul nuclear, și au o puternică dimensiune regională. Același document stipulează că Statele Unite vor menține „cel mai mic arsenal nuclear posibil, corespunzător necesității noastre

⁹ *NATO Watch*, April 2010, nr. 8, p. 2.

de a descuraja adversarii, de a oferi garanții aliaților, și de a proteja împotriva surprizelor de natură tehnologică sau geopolitică”¹⁰.

Principala problemă pe care NATO, pe o parte, și Statele Unite, pe de altă parte, trebuie să o rezolve constă în găsirea unui echilibru între utilizarea și îmbinarea corespunzătoare a armelor ofensive și a celor defensive. Forța nucleară a Rusiei rămâne un factor semnificativ care determină măsura și ritmul angajării Statelor Unite în reducerea capacităților sale, în contextul ratificării noului Tratat START. Washington-ul face eforturi pentru a obține diminuări ulterioare ale forțelor militare în cazul său și al Rusiei, însă are nevoie de cooperarea acesteia din urmă pentru a asigura faptul că disparitățile în ceea ce privește capacitățile nucleare rămân în limite relativ acceptabile.

În Europa, numărul armelor nucleare de apărare înaintată ale Statelor Unite a fost redus substanțial după încheierea Războiului Rece.

2.2. Noul Concept Strategic și forța de descurajare nucleară a NATO

În cadrul viitorului Concept Strategic este esențial ca Aliații să acorde mai multă atenție neproliferării, controlului armamentelor și dezarmării, fără a pune angajamentul de apărare reciprocă de la

articolul 5 din Tratatul Nord-Atlantic în poziție secundă. Aceste probleme au fost ridicate în cadrul unui atelier de lucru pe tema viitorului politicilor NATO de descurajare nucleară desfășurat la Colegiul pentru apărare din Roma ca parte dintr-o serie de seminarii organizate în mai multe țări pentru a colecta opinii privind transformarea NATO.

Aliații NATO sunt preocupați de promovarea neproliferării nucleare și de progresul Conferinței de analiză pentru Tratatul cu privire la neproliferarea armelor nucleare. Este important faptul că trei membri cu arsenal nuclear ai Alianței respectă dispozițiile articolului VI din Tratatul de neproliferare a armelor nucleare¹¹ cu scopul de a garanta că statele membre ale NATO neposesoare de arsenal nuclear pornesc cu *șanse egale de securitate*. Asigurarea șanselor egale de securitate pentru toate statele membre, indiferent de profilul lor nuclear, rămâne o preocupare pentru majoritatea Aliaților. Pe de altă parte, opiniile acestora sunt împărțite cu privire la evaluarea percepției Rusiei privind transformarea Alianței, dar și cu privire la modul în care optează să trateze cu Rusia. Diferențele de opinie constituie cauza unor fricțiuni serioase în rândul Aliaților, întrucât nu toate statele membre împărtășesc viziunea țărilor central și est-europene, potrivit cărora accentul ar trebui menținut pe asigurarea apărării teritoriale.

¹⁰ Nuclear Posture Review Report, April 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>, accesat la 3 mai 2010, p. 33, 39.

¹¹ Tratatul de non-proliferație, art. VI arată că “Fiecare din părțile la tratat poartă negocieri cu bună credință cu privire la măsurile efective de încetare a cursei înarmărilor dintr-o etapă timpurie și în vederea dezarmării nucleare, precum și cu privire la Tratat în general și o dezarmare completă sub control internațional strict și efectiv”, <http://www.fas.org/nuke/control/npt/text/npt2.htm>, accesat pe 9 mai 2010.

Este foarte dificilă găsirea unui echilibru între aspirațiile de dezarmare nucleară și obiectivele de descurajare nucleară, mai ales în Europa, unde există temeri serioase că o poziție nucleară redusă a Alianței înseamnă garanții de securitate diminuate pentru statele membre situate la periferie. După cum au remarcat participanții la o dezbatere privind revizuirea Conceptului Strategic al NATO, „politica Alianței trebuie să ofere garanții că descurajarea nucleară va continua atât timp cât se mențin amenințările ce pun în pericol existența și că scopul este de crea condiții pentru eliminarea acestor amenințări, inclusiv a armelor nucleare”¹².

Într-un context internațional în care amenințările reale la adresa aliaților nu par să atingă un nivel care le-ar putea determina să recurgă la arme nucleare, este important de remarcat că idealul dezarmării nucleare poate fi promovat prin consolidarea formelor non-nucleare de descurajare extinsă. Unii susținători ai dezarmării consideră că statele non-nucleare semnatare ale tratatului pot încerca să achiziționeze arme nucleare, cu excepția cazului în care statele nucleare recunoscute de Tratatul de non-proliferație (NPT), precum Statele Unite, Rusia, China, Franța și Marea Britanie dau un exemplu pozitiv prin desfășurarea unor negocieri susținute pentru promovarea articolului VI al Tratatului.

În timp ce statele nucleare încep să-și reducă treptat arsenalele nucleare, se impun în continuare o serie de pași. Există motive serioase să se considere că revizuirea

Tratatului de non-proliferație în 2005 este departe de a fi reprezentat un succes; în majoritatea cazurilor, diplomații implicați în discuții nu au putut ajunge la un acord nici în privința agendei, ceea ce a constituit un obstacol în demararea negocierilor propriu-zise. Mai mult, sunt necesare modificări fundamentale întrucât, în timp, *descurajarea minimă sau existențială* va fi acceptată numai ca etapă de tranziție către *descurajarea “post-existențialistă”* (Sauer, 2009).

2.3. De ce descurajarea nucleară este încă importantă pentru securitatea transatlantică?

Deficiențele regimului non proliferării a determinat aliații NATO să reafirme necesitatea și importanța poziției descurajării nucleare a Alianței, mai ales în relațiile cu acele țări care pot căuta achiziționarea de arme de distrugere în masă. Contextul în care s-a votat anul trecut sancționarea Iranului în cadrul Agenției Internaționale pentru Energie Atomică a dovedit că până și un stat membru NATO precum Turcia s-a abținut, alături de Brazilia, Egipt și Pakistan, de la a critica în public Iranul pentru violarea obligațiilor sale. În același timp, totuși Turcia nu ar dori ca armele nucleare ale Statelor Unite ale Americii să fie retrase din Europa, ceea ce dovedește clar că Ankara se bazează pe sistemul american de descurajare nucleară și este în favoarea extinderii garanțiilor nucleare de descurajare împotriva agresiunii potențiale din partea Iranului.

¹² David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010, p. 7.

Acest lucru contrazice în mod clar eforturile guvernului de a nu asocia sprijinul pentru protecția descurajării nucleare cu NATO ca instituție și forum pentru acțiune¹³.

Deși a dobândit diverse nuanțe în timp, descurajarea încă este vitală pentru supraviețuirea unui parteneriat transatlantic funcțional, într-o perioadă în care constrângerile economice și financiare exercită o presiune crescândă asupra capacităților militare convenționale ale statelor, forțându-le să caute alternative de securitate eficiente și relativ ieftine. Unele opinii indică necesitatea ca noul Concept Strategic să mențină referirea la *descurajarea nucleară*. În cadrul lucrărilor seminarelor organizate pe această temă, participanții au considerat că nu ar trebui făcută nici o revizuire a articolului 5 în noul Concept Strategic pentru a include provocări noi precum războiul cibernetic sau securitatea energetică.

În opinia acestora, este important să se mențină multe dintre principiile esențiale care se referă la obiectivele de descurajare nucleară. Sugestia făcută în cadrul dezbaterii s-a axat pe trei instrumente posibile care ar putea optimiza împărțirea responsabilităților în lipsa armelor nucleare ale SUA din Europa: o forță de reacție mai integrată, cu finanțare comună; o forță combatantă multinațională de alertă rapidă și sisteme de apărare împotriva rachetelor balistice bazate pe interceptoare Standard Missile 3, precum în recente

planuri defensive întocmite de administrația Obama¹⁴.

Alți participanți au indicat mai mulți factori relevanți pentru discuția privind descurajarea nucleară: noul Concept Strategic trebuie să descurajeze adversarii potențiali fără să submineze relațiile cu cei care nu sunt adversari. Cu toate acestea, adevărata problemă rămâne modul în care sunt asigurați Aliații neposesori de arsenal nuclear, într-un context în care flancul estic al NATO se simte expus tendințelor de afirmare ale Rusiei în acea vecinătate, manifestate până acum sub forma unor declarații agresive în cadrul noii doctrine militare.

După cum se arată în noua doctrină militară a Moscovei, prima dintre „principalele pericole militare externe” enumerate în document este „dorința NATO de a înzestra potențialul de forță al Alianței cu funcții globale îndeplinite prin violarea normelor de drept internațional, și de a deplasa infrastructura militară a statelor membre NATO în apropierea granițelor Federației Ruse, inclusiv prin lărgirea blocului”¹⁵.

Totodată, Moscova a reiterat în mod constant ideea că, în anumite situații, utilizarea preemptivă a armelor nucleare nu este exclusă, un exemplu recent în acest sens fiind declarația făcută de Generalul Nikolai Patrushev, șeful Consiliului de Securitate al Rusiei, într-un interviu pentru Izvestia în octombrie 2009.

¹³ *Ibidem*, p. 9.

¹⁴ David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, aprilie 2010, p. 2-3.

¹⁵ “The Military Doctrine of the Russian Federation”, aprobat prin edictul prezidențial al Federației Ruse din 5 februarie 2010, URL: <http://kremlin.ru/>, English translation at OpenSource.gov, CEP20100208042001, accesat la 4 mai 2010.

În acest context, este necesar ca factorii de decizie din cadrul NATO să ia măsuri pentru a asigura Rusia că obiectivul esențial al forțelor nucleare este unul politic, având menirea de „a preîntâmpina coerciția și orice tip de război. Acestea vor continua să îndeplinească un rol esențial generând incertitudine în mintea agresorului cu privire la natura reacției Alianțelor față de o agresiune militară¹⁶.” Prin urmare, Alianții trebuie să aprofundeze dialogul politic cu Moscova, pentru a asigura omologii ruși că implicațiile noului concept strategic al NATO nu reprezintă o amenințare.

În cadrul dezbaterilor, un reprezentant italian a remarcat faptul că Rusia încă deține un număr considerabil de arme nucleare în baze din Europa și că o schimbare în poziția NATO privind descurajarea nucleară ar ridica probleme care ar trebui soluționate în mod convingător. În timp ce unii participanți la seminarele pe tema transformării NATO au contestat rolul și utilitatea armelor nucleare americane în Europa, alți participanți din Europa de Est și Turcia au accentuat importanța menținerii acestor elemente ca parte a poziției Alianței privind descurajarea nucleară. Trebuie avut în vedere că, începând din anii 1950, armele nucleare americane din Europa au constituit o bază practică pentru consultări concrete între Alianți cu privire la politica NATO de descurajare nucleară. Statele membre central- și est-europene

consideră că prezența armelor nucleare americane în Europa este vitală pentru a demonstra seriozitatea angajamentului SUA față de securitatea Alianței.

Aprofundând analiza Actului fondator NATO-Rusia, unii participanți au reafirmat nevoia de a sprijini angajamentul din acest act de a nu revizui poziția NATO privind descurajarea nucleară¹⁷ și de a garanta egalitatea între Alianți prin planuri de circumstanță. Deși se recunoaște în general că atuul fundamental al poziției Alianței privind descurajarea a constat în menținerea mai multor opțiuni de acțiune și rezervarea dreptului de a face uz de acestea după nevoie, dezbaterile privind noul Concept Strategic al NATO au scos la iveală diviziuni profunde în rândul membrilor mai vechi și cei noi din Europa Centrală și de Est cu privire la direcția în care Alianța ar trebui să dirijeze strategia sa nucleară în viitor.

Pe de altă parte, membrii NATO trimit mesaje contradictorii referitoare la relevanta actualei poziții de descurajare nucleară, care oferă puțin ajutor în construirea unei coeziuni și a unei mai bune înțelegeri a acestei probleme fundamentale din interiorul Alianței. Ministrul Apărării norvegian, Espen Bart Eide, și-a arătat îngrijorarea pentru recenta retorică a politicii ruse, amintind de gândirea Războiul Rece în termeni de *sphere de influență* și tendința de a recurge la folosirea forței militare¹⁸. Acest fapt nu indică ipoteza

¹⁶ Conceptul Strategic, Consiliul Nord Atlantic, 24 aprilie 1999, par. 62, disponibil la http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm, accesat la 12 mai 2010.

¹⁷ Statele membre NATO reafirmă că nu au deloc intenția, obiectivul sau motivul pentru a desfășura arme nucleare pe teritoriul noilor membri și nici nevoia de a schimba vreun aspect al poziției nucleare NATO privind politica nucleară – și nici nu anticipează nevoia în viitor de a proceda astfel („The member states of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members, nor any need to change any aspect of NATO’s nuclear posture or nuclear policy – and do not foresee any future needs to do so”), *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27 mai 1997, disponibil la http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm, accesat la 14 mai 2010.

¹⁸ Pål Jonson, “The Debate about article 5 and its credibility- What is it all about?”, NATO Defense College, Rome, nr. 58, mai 2010, p. 5.

unei acțiuni militare împotriva NATO, dar poate ridica serioase probleme pentru statele situate la periferia Alianței, pe care Rusia încă le percepe ca aparținând sferei sale de influență.

În același timp, Miniștrii de externe ai Norvegiei, Germaniei, Belgiei, Olandei și Luxemburgului au trimis o scrisoare în care susțin eforturi sporite în cadrul Alianței, în vederea reducerii poziției nucleare a NATO. Aceste state sunt foarte conștiente de sensibilitățile Rusiei și vor continua să aducă această problemă pe agenda politică a Alianței, oricând situația o va cere. Inițiativa celor cinci state NATO a fost primită negativ atât de analiștii din statele central și est europene cât și de unii experți proprii.

Astfel, un delegat german consideră că obiectivul de reducere totală a arsenalelor nucleare nu face decât să aducă la lumină toate aspectele negative și slăbiciunile politicii europene, servind drept pretext pentru politicieni de a înregistra capital electoral, fără nici o preocupare pentru contextul internațional strategic, deteriorarea relațiilor transatlantice sau chestiuni de natură militar-operatională, în condițiile în care este puțin probabil ca retragerea armelor nucleare americane să aibă un efect pozitiv semnificativ asupra procesului de dezarmare nucleară globală. Pe de altă parte, alt participant german la dezbaterea noului concept strategic aprecia că obiectivul coaliției guvernamentale CDU – CSU vizând îndepărtarea arsenalului nuclear al SUA de pe teritoriul Germaniei, în

contextul Conferinței pentru revizuirea Tratatului de non-proliferație, este acela de a evidenția faptul că NATO își reduce dependența de armele nucleare. Cu toate că Alianții au clarificat politica NATO de împărțire a capacităților nucleare în momentul încheierii Tratatului de non-proliferație, și în ciuda faptului că la acea vreme existau semnale că Moscova acceptă aranjamentele din cadrul Alianței, inclusiv cele ale Grupului de planificare nucleară a NATO și programele bilaterale de cooperare dintre SUA și statele membre non-nucleare, unii analiști au arătat că aceasta nu este în linie cu principiile de non-transfer de la articolele I și II din Tratat (Yost, 2010).

În aceste condiții, există premisele ca Germania să-și mențină actuala poziție, caracterizată de dorința de a atenua și preîntâmpina temerile Rusiei, mai ales cu privire la elaborarea planurilor de circumstanță ale Alianților pentru statele baltice, în ciuda cererilor adresate în acest sens de acestea din urmă și SUA în cadrul Consiliului Nord Atlantic. Într-un scenariu ipotetic în care Rusia nu ar avea capacități nucleare, aceasta s-ar simți, probabil, deosebit de vulnerabilă, ceea ce conduce la concluzia că este puțin probabil ca Moscova să își reducă pe viitor gradul de operativitate al arsenalului său nuclear.

2.4. Rațiunea din spatele doctrinei apărării înaintate

Alianții nu și-au limitat opțiunile de

acțiune prin asumarea unor angajamente de „a nu utiliza primii” [armele nucleare] sau privind „obiectivul unic”, și refuzând să se lase constrânși în tiparul unor scenarii ipotetice fixe. Ca un exemplu despre cum Alianța a transmis incertitudine privind răspunsurile sale posibile față de un act de agresiune în timpul Războiului Rece, un participant american a citat o declarație politică a Germaniei de Vest din acea perioadă: „Utilizarea tactică inițială a armelor nucleare trebuie planificată cât se poate de târziu dar oricât de rapid se impune, ceea ce înseamnă că *doctrina apărării înaintate* trebuie să rămână validă, forțele convenționale ale celui care se apără nu trebuie epuizate...”¹⁹.

Membrii occidentali ai NATO demonstrează grade diferite de înțelegere și conștientizare a preocupărilor frontului estic față de angajamentul nuclear al Alianței în Europa. Așa cum a remarcat un expert britanic, „nu se poate renunța la posibilitățile unui impact politic grav asupra altor națiuni, membre mai noi și mai apropiate de marginea Alianței”²⁰. În lumina acestor elemente, s-a convenit că retragerea armelor nucleare americane din Europa ar avea consecințe grave asupra coeziunii și solidarității NATO. Statele membre din Europa Centrală și de Est nu concep obiectivul Alianței Atlantice în absența garanției oferite de armele nucleare ale SUA.

Nu este o surpriză faptul că majoritatea acestor țări au dorit calitatea de membru

NATO în principal pentru protecția oferită prin intermediul descurajării extinse oferite de SUA. Retragera armelor nucleare americane din Europa ar avea un impact serios și asupra percepției Alianților privind rolul și utilitatea organizației și ar submina puternic angajamentul Alianței față de misiunile actuale și viitoare.

Cu toate că statele membre din Europa Centrală și de Est înțeleg că descurajarea extinsă nu este același lucru cu prezența armelor nucleare americane în Europa, acestea sunt îndreptățite să se întrebe dacă aliații lor transatlantici se gândesc să ofere alternative în cazul retragerii arsenalului nuclear din Europa. În acest context, este foarte dificilă armonizarea aspirațiilor la dezarmare nucleară cu descurajarea nucleară extinsă și mai ales cu poziția NATO privind descurajarea nucleară în Europa. Preocuparea Alianților din Europa Centrală și de Est este aceea că aspirațiile la dezarmare nucleară ar putea genera presiuni pentru decizii cu impact pe termen lung în ceea ce privește angajamentul politic și strategic american în Europa.

Conform raportului întocmit de departamentul Task Force DoD Nuclear Weapons Management, costul menținerii armelor nucleare americane în Europa este „scăzut și justificat”²¹. Raportul final al Comisiei Congresului cu privire la poziția nucleară a SUA aduce în prim-plan preocuparea majoră de securitate a aliaților central și est europeni, care

¹⁹ David S. Yost, The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report, NATO, aprilie 2010, p. 5.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*

consideră că forțele nonstrategice americane în Europa sunt esențiale pentru a preîntâmpina coerciția nucleară de către Moscova. După cum se ia notă în document, „nu există echilibru în raportul forțelor nucleare non-strategice, unde Rusia înregistrează un avantaj numeric semnificativ”²². În același timp, raportul indică necesitatea menținerii actualei forțe de arme nucleare strategice operaționale, și de a evita reducerea acestor capacități, întrucât acest fapt ar conduce la dezechilibre mai mari și la mai puține garanții pentru aliații aflați în vecinătatea Rusiei.

În discursul său din aprilie anul trecut de la Praga, Barack Obama - președintele SUA - a transmis mesaje mixte Alianțelor din Europa Centrală și de Est care se așteptau la încurajare. Președintele Obama a reafirmat angajamentul Statelor Unite pentru o lume liberă de arsenal nuclear urmărind totodată menținerea protecției descurajării nucleare extinse pentru aliații lor. Acesta a prezentat obiectivul dezarmării ca parte a unei strategii complexe în care descurajarea încă mai constituie un factor important. Alianții din Europa Centrală și de Est sunt îngrijorați de posibilele implicații asupra solidarității Alianței determinate de propunerea prezentată de ministrii de externe din cinci state membre NATO de a analiza opțiuni în care Alianța ar urmări

dezarmarea nucleară. Întrebarea vitală care trebuie adresată este ce s-ar întâmpla dacă Statele Unite ar retrage armele nucleare din Europa în cadrul eforturilor acestora de dezarmare nucleară fără să ofere o alternativă de securitate în schimb, cu speranța că țări precum Rusia și Iran vor proceda la fel.

Un scenariu realist este acela că, date fiind tendințele actuale și contextul securității globale, dezarmarea taberei americane ar fi foarte improbabil imitată de dezarmarea voluntară a altor țări. Deși Rusia și Statele Unite au desfășurat negocieri timp de aproape un an pentru o continuare a Tratatului START, China este singura țară dintre cele recunoscute de NPT ca posesoare de arme nucleare care își extinde în prezent arsenalul nuclear²³.

Astfel, dezbaterile pe marginea noului concept strategic au indicat faptul că noile state membre din centrul și estul Europei nu sunt singurele care cred că un avantaj important al menținerii armelor nucleare pe continentul european se bazează pe ideea că „rușii nu trebuie să creadă că nu există niciun risc de natură nucleară în cazul în care întreprinde ceva în vecinătatea lor”²⁴.

Un participant francez a evidențiat că simpla discuție despre posibila reducere a prezenței nucleare a NATO în Europa poate contribui la subminarea *legitimității descurajării nucleare* și așadar la reducerea șanselor de încurajare a Alianțelor care au

²² *America's Strategic Posture: Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States*, William J. Perry, Chairman, and James R. Schlesinger, Vice-Chairman (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009), pp. 20-21, disponibil la http://www.usip.org/strategic_posture/final.html, accesat pe 5 mai 2010.

²³ *National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century* (Washington, D.C.: US Secretary of Energy and US Secretary of Defense, 2008), pp. 1, 6-7, <http://www.defense.gov/news/nuclearweaponspolicy.pdf>.

²⁴ David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, aprilie 2010, p. 7

devenit foarte îngrijorați față de pregătirea Alianței de a înfrunta în prezent seria complexă de probleme în materie de securitate și apărare. Alți participanți au observat de asemenea că numărul considerabil de arme nucleare din Europa încă reprezintă un motiv puternic pentru a nu diminua poziția actuală a NATO privind descurajarea nucleară.

2.5. Relațiile NATO cu alți actori internaționali majori

NATO se confruntă cu transformări majore, atât din punct de vedere al viziunii și misiunii sale, cât și, mai ales, din punct de vedere al structurii. Evoluția noului concept strategic al NATO și, prin urmare, a misiunii organizației vor fi determinate de apariția pe scena internațională a unor noi actori globali precum China, Rusia și țări din Sud - Estul Asiei.

Aceste state reprezintă concurenți puternici pentru relația transatlantică tradițională, care în ultimul timp a fost pusă în pericol serios de incapacitatea Europei de a se ridica la nivelul angajamentelor de securitate în Afganistan.

Dialogul politic privind capacitățile nucleare reprezintă o temă esențială în cooperarea NATO cu alți actori importanți pe scena internațională, cum sunt Rusia și China. După cum se arată în Raportul privind revizuirea poziției nucleare a SUA, Washingtonul este preocupat să preîntâmpine temerile Rusiei cu privire la politica sa nucleară abordând teme sensibile cum ar fi apărarea împotriva rachetelor

balistice, în efortul de a menține *stabilitatea strategică*. Scopul final al Statelor Unite, în relația cu China dar și Rusia, este de a spori transparența și de a reduce neîncrederea, cu scopul de a induce o limitare în programele și poziția nucleară a acestora²⁵.

Aliații NATO sunt conștienți de importanța capacităților militare și nucleare sporinde ale Chinei pe continentul asiatic, și consideră că poziția nucleară de descurajare a Alianței joacă un rol important în prevenirea, descurajarea și chiar încheierea unui conflict nuclear în zonă. Aceste preocupări au fost aduse în atenția Statelor Unite de către profilul nuclear în afirmare al Chinei, și mai ales de “lipsa de transparență în ceea ce privește programele sale nucleare – ritmul și amplitudinea acestora, precum și strategia și doctrina care le ghidează”²⁶, după cum se evidențiază în Raportul privind revizuirea poziției nucleare. Documentul reprezintă un plan de acțiune menit să pună în aplicare agenda Președintelui Obama în vederea reducerii riscurilor nucleare la adresa Statelor Unite și ale aliaților săi.

Totodată, profilul sporit în plan militar al Chinei a ridicat semne de întrebare și în Australia, Japonia, și Coreea de Sud în ceea ce privește garanțiile pe termen lung oferite de sistemul american de descurajare extinsă. Este foarte probabil ca această situație să atragă un interes și investiții americane sporite în regiune. Acest fapt aduce și mai mult în atenția Alianței Nord-Atlantice schimbarea raportului de forțe la nivel internațional.

În cadrul Conferinței pentru Afganistan organizată la Londra la începutul acestui

²⁵ Raportul privind revizuirea poziției nucleare, Departamentul de apărare SUA, aprilie 2010, p. 29.

²⁶ *Ibidem*, p. 11.

an, contrar unor declarații oficiale optimiste, au apărut temeri cu privire la obstacolele semnificative pe care trupele NATO le întâmpinate în regiune, mai ales în zonele de luptă, dar și cu privire la un sentiment general de dezamăgire față de capacitatea Alianței de a produce schimbări în sensul unei securități sporite. După mai mulți de luptă în Afganistan, Alianța se află sub presiunea de a găsi o strategie de ieșire, date fiind dovezile tot mai puternice ale imposibilității unei soluții militare la conflictul din Afganistan. Situația din țară este îngrijorătoare din două motive principale: în primul rând, Alianța devin tot mai nemulțumiți de pierderile înregistrate până în acest moment, ca număr de victime și finanțe, conștienți că nu se întrevăd speranțe de îmbunătățire și, în al doilea rând, noua autoritate afgană încă este prea slabă din punct de vedere structural pentru a-și îndeplini atribuțiile naționale – respectiv asigurarea stabilității interne și a păcii.

CAPITOLUL 3. PERSPECTIVE DIN EUROPA CENTRALĂ ȘI DE EST ASUPRA TRANSFORMĂRII NATO

Experții și oficialii polonezi au fost foarte hotărâți în exprimarea poziției țării lor cu privire la aspectele care ar trebui evidențiate în principal în noul Concept Strategic al NATO, încă de la începutul dezbaterilor pentru întocmirea unui document cu recomandări în vederea finalizării Conceptului Revizuit. Din punct de vedere al semnificației pe care documentul o va avea în decursul deceniului

următor cu privire la credibilitatea internă a NATO și misiunile acestuia, este indicat să se îndrepte atenția către două state membre din flancul estic al Alianței, state care – având în vedere rolul lor și potențialul populației în cadrul NATO – ar trebui să asigure o contribuție valoroasă la modul în care se definește viitorul organizației: Polonia și România.

Într-un raport lansat în mai 2010 de Institutul Polonez de Afaceri Internaționale (Polish Institute of International Affairs), intitulat „NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview”²⁷, una dintre cele mai mari provocări identificate la nivelul comunității transatlantice este considerată a fi conștientizarea tot mai pronunțată a faptului că Alianța percepe securitatea în mod diferit.

La prima vedere, pozițiile Poloniei și României se circumscriu unor valori identice când se pune problema afirmării fundamentului misiunii NATO pe parcursul deceniului viitor: necesitatea de a asigura indivizibilitatea securității euro-atlantice în temeiul garanțiilor care își au originea în articolul 5 din Tratatul de la Washington, ceea ce repune accentul pe dimensiunea teritorială a securității. Aceste preocupări nu sunt nejustificate și, mai mult, includerea acestora în agenda politică a Alianței reprezintă o provocare în sine.

Pål Jonson, consilier pentru politică externă în parlamentul suedez și cercetător în cadrul Colegiului de Apărare NATO, subliniază că este necesar să se acorde

²⁷ Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Rafał Morawiec, Adam Szymański, Robert Emigielski, Marcin Terlikowski, Bartosz Wisniewski, Beata Wojna, Bartłomiej Znojek, Tomasz Żornaczuk “NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview”, Varșovia, mai 2010. p. 83.

atenție formulării exacte a articolului 5 din Tratatul de la Washington al NATO. În opinia sa, în cadrul unei interpretări stricte, articolul nu este în sine o clauză de apărare deoarece nu există garanții pentru ajutor militar reciproc în cazul unui atac armat împotriva unuia dintre semnatarii Tratatului de la Washington. Formularea articolului sugerează că fiecare stat membru are dreptul la efectuarea oricărei acțiuni pe care o *consideră* necesară²⁸.

Prin urmare, întreaga dezbatere se axează pe întrebarea ce anume constituie de fapt un atac armat și dacă formularea articolului 5 ar trebui schimbată pentru a reflecta noile preocupări de securitate și realități cu care se confruntă statele membre. Unii Aliați ar dori să vadă o modificare a articolului 5 în sensul includerii unei referiri la răspunsurile colective împotriva atacurilor cibernetice sau chiar a unor forme de manipulare politică a resurselor de energie care au ca țintă statele membre ale NATO. Alții consideră că aceste probleme se gestionează mai bine în cadrul articolului 4 din Tratatul de la Washington, care prevede utilitatea *consultărilor pe teme de securitate*.

Pe de altă parte, o definiție prea îngustă a articolului 5 va conduce la limitarea situațiilor în care aliații ar putea adopta măsurile ce se impun. Adevărata dilema constă în găsirea unui echilibru între grupul statelor membre care ar dori păstrarea

actualei poziții și a celor care vor să ofere documentului o dimensiune mai concretă și o reflectare a amenințărilor de securitate din prezent. Indiferent de termenii folosiți în cadrul articolului 5 pentru definirea angajamentului comun al Alianței, ceea ce contează cu adevărat este *credibilitatea* acestui angajament, înțelegând prin capacitatea de a adopta măsuri concrete care asigură un nivel ridicat de eficiență a acțiunilor.

Studiul realizat de Institutul polonez pentru relații internaționale relevă că Varșovia continuă să fie preocupată de o potențială aprofundare a diferențelor în ceea ce privește percepția amenințărilor la adresa securității în Alianță, între statele central și est europene și ceilalți membri NATO, care nu sunt atât de preocupați de componenta de apărare teritorială. Necesitatea de a asigura un dialog și o colaborare strânsă cu Rusia este evidențiată în studio, cu observația că pentru Polonia, este important “să nu pună la dispoziția Rusiei vreun instrument formal sau de facto, prin care să exercite influență în domeniile care reprezintă prerogative exclusive ale statelor membre NATO”²⁹.

Documentul menționează interesul României în includerea problemei *securității energetice* în agenda NATO ca parte a unor eforturi mai ample de a implica Alianța în proiecte nemilitare în regiunea Mării Negre extinse. Provocările pe care

²⁸ Pål Jonson, “The Debate about article 5 and its credibility- What is it all about?”, NATO Defense College, Roma, no. 58, mai 2010, p.2.

²⁹ Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Rafał Morawiec, Adam Szymański, Robert Śmigielski, Marcin Terlikowski, Bartosz Wiśniewski, Beata Wojna, Bartłomiej Znojek, Tomasz Żornaczuk “NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview”, Warsaw, Polish Institute of International Affairs, mai 2010, p. 83.

le implică securitatea energetică ar trebui considerate într-un context dominat de preocupările pentru garantarea accesului constant la resursele de energie precum și a securității infrastructurii de energie.

CONCLUZII

Principalele probleme cu care se confruntă NATO privesc două componente majore: pe de o parte, deficitul de încredere și angajament reciproc între aliați, și, pe de altă parte, o serie de factori determinanți care nu pot fi neglijați nici măcar de Statele Unite, prima voce din cadrul Alianței Nord-Atlantice. Acești factori țin de geo-politică, dar și de dificultățile ce privesc asigurarea costurilor financiare ale operațiunilor peste granițe. Provocarea este de a opera în mod eficient în condiții economice restrictive, având în vedere criza financiară care afectează o parte semnificativă a statelor membre.

După cum se arată într-o lucrare a Grupului de consilieri strategici din cadrul Consiliului Atlantic, “Provocarea: NATO în contextul noilor realități geopolitice”, “nu este acceptabil ca unele țări să trimită forțe în zone riscante ale Afganistanului întrucât cred că sunt în joc interese vitale ale statului lor, în timp ce alții se angajează numai în zone mai puțin expuse sau cu efective limitate, în speranța de a satisface la minim așteptările aliaților³⁰”. Aceste disparități de angajament pot fi soluționate printr-o corelare mai puternică între componenta de apărare colectivă a

NATO și instrumentele sale de cooperare multilaterală, cărora nu li s-a acordat mulțumirea cuvenită. Incapacitatea de a le conecta în mod eficient poate avea ca rezultat prejudicierea gravă a ambelor componente.

Instrumentele sale de cooperare multilaterală sunt necesare de asemenea pentru a asigura aliații că NATO lucrează într-adevăr pentru toate statele membre, precum și că parteneriatul transatlantic înseamnă mai mult decât trimiterea de trupe pentru anihilarea unor surse de amenințare teroristă în timp ce pericolele potențiale pândesc chiar în apropierea statelor membre.

Având în vedere aceste aspecte, statele central și est-europene, care au acceptat să găzduiască pe teritoriile lor elemente ale sistemului American de scut anti-rachetă, au motive întemeiate să afirme că misiunea tradițională a Alianței, respective asigurarea apărării colective este de actualitate și ar trebuie să reprezinte încă un element esențial pe agenda NATO. Faptul că Rusia se raportează la statutul său dintr-o perspectivă defensivă, fapt evidențiat în noua sa doctrină militară, în ciuda arsenalului nuclear semnificativ ca element de descurajare împotriva unor potențiali agresori, ridică întrebări cu privire la disponibilitatea Moscovei de a-și reduce în continuare arsenalul nuclear.

În aceste condiții, este important ca preocuparea pentru asigurarea apărării colective să rămână pe agenda statelor membre în elaborarea noului document de

³⁰ De Wijk R., “IssueBrief: The Challenge: NATO in the Realm of New Geopolitical Realities”, Atlantic Council of the United States, p. 3, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/TheChallenge_SAGIssueBrief.PDF, accesat pe 1 mai 2010.

concept strategic. Din această perspectivă, este necesar ca Alianții să caute mai multe instrumente non-militare pentru a aprofunda dialogul politic cu Rusia, pentru a obține o asigurare strategică în ceea ce privește interesele de securitate dar și percepții comune în ceea ce privește amenințările militare. Aceste instrumente non-militare ar putea viza o colaborare în domeniul securității energetice precum și energiei combaterea atacurilor informatice.

Totodată, se impune regândirea relației dintre armele ofensive și cele defensive, în încercarea de a depăși doctrina descurajării strategice și implicațiile sale. Este necesar ca NATO să identifice și să dezvolte mai multe instrumente de diplomatie multilaterală, pentru a atenua și preîntâmpina temerile Rusiei în plan nuclear. Acest lucru ar fi mai ușor de realizat dacă Alianții ar reuși să redea substanță și încredere la nivelul dialogului purtat în cadrul Consiliului NATO – Rusia, cu privire la o serie de probleme

fundamentale, cum ar fi implicațiile și nuanțele conceptului de descurajare nucleară. Pe termen lung, acest fapt ar contribui la eliminarea suspiciunilor care au marcat până în prezent procesul de cooperare.

Pe măsură ce state precum Coreea de Nord și Iranul dobândesc arme nucleare, chiar și realiștii convinși încep să-și pună întrebări în legătură cu utilitatea și beneficiile armelor nucleare. Totodată, factorii de decizie din actualele state nucleare continuă să se simtă din ce în ce mai constrânși în utilizarea armelor nucleare, în contextul evoluției dreptului internațional. În aceste condiții, este necesar ca alianții NATO să identifice modalități prin care să depășească actuala poziție de descurajare maximă și să inducă astfel un comportament similar în rândul celorlalte state nucleare.

BIBLIOGRAFIE

Anne-Marie Slaughter analizează viitorul UE ca putere influentă, http://www.gmfus.org/event/detail.cfm?id=678&parent_type=E

Brandimarte, Paolo, Menotti, Roberto, „It’s time to clarify the constructive ambiguity in the NATO–EU Security Relationship”, *Europe’s World*, nr. 5, 2007

De Wijk R., “IssueBrief: The Challenge: NATO in the Realm of New Geopolitical Realities”, Atlantic Council of the United States, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/TheChallenge_SAGIssueBrief.PDF

Gniazdowski, Mateusz, Górka-Winter, Beata, Kulesa, Łukasz, Madej, Marek, Morawiec, Rafał, Szymański, Adam, Śmigielski, Robert, Terlikowski, Marcin, Wiśniewski, Bartosz, Wojna, Beata, Znojek, Bartłomiej, Żornaczuk, Tomasz, “NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview”, Warsaw, Polish Institute of International Affairs, mai 2010

Guérot, Ulrike, “The Munich Security Conference: Europe’s Absence”, *The European Council on Foreign Relations*, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_ulrikemunichconference/

Ivanov, Vladimir, “Russian experts support international efforts to reframe nuclear de-alert”, <http://www.ewi.info/russian-experts-support-international-efforts-reframe-nuclear-de-alert>

Jensen, Sören Gade, „It’s High Time the EU and NATO Worked Shoulder to Shoulder”, *Europe’s World*, nr. 14, 2010

Jonson, Pål, “The Debate about article 5 and its credibility- What is it all about?“, NATO Defense College, Roma, nr. 58, mai 2010

Milliband, David, “A World without Nuclear Weapons”, *The Guardian*, 8 Dec. 2008, “Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons”, London, UK Foreign Office, 2009

NATO Watch, aprilie 2010, nr. 8, <http://www.natowatch.org/node/333>

Parkanova, Vlasta, “In some ways, the European Defense Agency is stronger than NATO”, *Europe’s World*, nr. 11, 2009, http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21340/In somewaystheEuropeanDefenceAgencyisstrongerthanNATO.aspx

Popescu, Nicu, *The limits of enlargement: European and Russian power in the troubled neighbourhood, raport*, http://ecfr.eu/content/entry/ecfr_eastern_neighbourhood_wilson_popescu/

Sauer, Tom, “A Second Nuclear Revolution: From Nuclear Primacy to Post-Existential Deterrence”, *Journal of Strategic Studies*, 1743-937X, Volume 32, Issue 5, 2009

Yost, David S., *The future of NATO’s Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, aprilie 2010

Documente oficiale

America’s Strategic Posture: Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, William J. Perry, Chairman, and James R. Schlesinger, Vice-Chairman (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009), http://www.usip.org/strategic_posture/final.html

Conceptual Strategic, Consiliul Nord Atlantic, 24 aprilie 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27 mai 1997, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm

National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century (Washington, D.C.: US Secretary of Energy and US Secretary of Defense, September 2008), <http://www.defense.gov/news/nuclearweaponspolicy.pdf>

Nuclear Posture Review Report, aprilie 2010, Washington, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>

“The Military Doctrine of the Russian Federation”, aprobat prin Edict prezidențial al Federației Ruse din 5 februarie 2010, URL: <http://kremlin.ru/>, traducerea în engleză disponibilă OpenSource.gov, CEP20100208042001

White Paper 1975/1976: The Security of the Federal Republic of Germany and the Development of the Federal Armed Forces (Bonn: Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1975).



EUROPEAN INSTITUTE OF ROMANIA

**NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT – A TEST
FOR TRANSATLANTIC RELATIONS**

Author:
Agnes NICOLESCU

Bucharest, June 2010
EIR Working Papers Series, no. 26

European Institute of Romania

Regina Elisabeta 7-9

Bucharest, sector 3, Romania

Phone: (4021) 314 26 96; Fax: (4021) 314 26 66

E-mail: ier@ier.ro; Website: www.ier.ro

Editorial team:

Maria DOGIOIU

Aurora MARTIN

Agnes NICOLESCU

Mihai SEBE

Series coordinator:

Agnes NICOLESCU

ISSN online 1841 - 4281

Graphic and DTP: Monica DUMITRESCU

Cover: Monica DUMITRESCU

Photo: NATO, <http://www.nato.int>

Print: Alpha Media Print, <http://www.amprint.ro>

© European Institute of Romania, 2010

The opinions hereby presented belong to the authors and do not involve in any way the institutions they represent

NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT – A TEST FOR TRANSATLANTIC RELATIONS

Abstract

In order for NATO to remain credible and efficient, its new Strategic Concept must address and find solutions to fundamental issues which are likely to define the Alliance's missions over the next decade, of which the most important ones concern member states' ability to ensure and reinforce their mutual defense and burden-sharing commitments. The challenge of NATO's new Strategic Concept is to strike a balance between the objectives of deterrence and defense, and stronger security guarantees for member states, on the one hand, as well as greater reassurance to Russia, on the other hand. The document expected to be adopted by NATO member states at the Lisbon Summit should aim at building greater internal commitment and mutual confidence, while identifying more venues of political cooperation with Russia, even outside the NATO-Russia Council. The paper looks closely at those factors which influence the options made by allies when dealing with topics like forward defense, nuclear deterrence and strategic reassurance. The Alliance's new strategic concept is likely to acknowledge the danger posed by unconventional security threats but there are little chances for article 5 of the Washington Treaty to suffer major alterations, although the scope of potential threats has broadened. NATO's nuclear posture will continue to remain strongly linked to that of the United States, while Allies take note of the rising profile of other major nuclear powers on the international scene, the most prominent one being China.

Keywords: nuclear deterrence; de-alerting of nuclear weapons; forward defense; strategic assurance; mutual assured destruction; contingency planning.

Agnes Nicolescu is project coordinator at the European Institute of Romania, European Studies and Analysis Unit. Areas of interest include European Neighbourhood Policy, EU Enlargement Policy, NATO, European Security and Defense Policy, Eastern Partnership, Middle East (agnes.nicolescu@ier.ro).

NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT – A TEST FOR TRANSATLANTIC RELATIONS

CONTENTS

INTRODUCTION	35
CHAPTER 1. THE CURRENT STATE OF TRANSATLANTIC RELATIONS	36
1.1. Can the EU live up to the current security expectations?.....	36
1.2. NATO-EU security relationship	37
CHAPTER 2. ROLE OF NUCLEAR WEAPONS IN NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT	39
2.1. Where do we stand now?	39
2.2. The New Strategic Concept and NATO's Nuclear Deterrent	41
2.3. Why is nuclear deterrence still important for the transatlantic security?	42
2.4. The reasons behind the Forward Defence Doctrine	45
2.5. NATO's relations with other major international actors	47
CHAPTER 3. PERSPECTIVES FROM CENTRAL AND EASTERN EUROPE ON NATO'S TRANSFORMATION	49
CONCLUSIONS.....	50
BIBLIOGRAPHY.....	53

INTRODUCTION

At NATO's Summit in Strasbourg/Kehl on April 3rd - 4th 2009, NATO's Heads of State and Government tasked the Secretary General to elaborate a new NATO Strategic Concept to govern the Alliance's missions in the next decade or even further on. The document should be finalized by the time of NATO's next Summit in the autumn of 2010, when it is expected to be adopted by member countries. As part of the larger revision process, the Secretary General has been charged with convening and leading a group of qualified experts working to develop the main directions for the new Strategic Concept, under the coordination of former US State Secretary Madeleine Albright.

The revised Concept will most likely reflect the current state of transatlantic relations, dominated by an increasing shift towards a *global perspective of the current security challenges*, and not the least a minor role for Europe in security affairs. A more global view of the world's security challenges translates into a more prominent voice of international actors others than the European Union with regard to important security challenges, be they energy security, terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, with a special focus on the need to reduce the arsenal of nuclear weapons, climate change etc.

This situation is in great part the result of Europeans' inability to speak with one firm voice on the international scene, as their

traditional transatlantic partner, the United States, had been expecting them to do for quite a while. Faced with pressing matters, such as Afghanistan, NATO's reform, the need to reduce the global arsenal of nuclear weapons, and subsequently Iran, Washington has decided it can no longer wait for Europe to assume its role as a determined and security conscious actor. Europe's lack of vision and involvement in today's global issues has pushed the US into searching for global partners, in spite of differences in terms of ideology and vision of international relations which are in some cases quite significant. America's shift from Europe towards more global partnerships is likely to have an impact also on the way both parties understand and relate themselves to NATO's transformation.

NATO has changed significantly as compared to the 1950', when the fundamental policy concern was to deter Soviet aggression against the United States of America and Western Europe through a large range of weapons, with nuclear capabilities at the top of the arsenal, but the fundamental reasons which have determined the shaping up of the Alliance as a collective security organization remain today as valid as at the beginning. Topics like the ongoing economic crisis, terrorism or climate change do matter, especially in the case of the first one since scarce funds may limit or dramatically reduce the possibility of maneuver.

CHAPTER 1. THE CURRENT STATE OF TRANSATLANTIC RELATIONS

1.1. Can Europe live up to the current security expectations?

As a first sign of Europe's structural weakness, Brussels was not able to use the Lisbon Treaty as an opportunity to find answers to some of its own most important issues as far as the shaping of its foreign policy is concerned, such as the relationship with Eastern neighbours. The European Union's enlargement towards the east of the continent has brought, apart from new neighbours and security challenges to be addressed in the area, significant changes in the European institutional architecture. According to the latest changes brought about by the Lisbon Treaty, the portfolio of the Neighbourhood Policy has been unified with that of Enlargement, without any distinction being made between Eastern states such as the Republic of Moldova and Ukraine, and Mediterranean countries. At the launch of the European Neighbourhood Policy, later developed by the Eastern Partnership initiative, the political objective was to avoid the emergence of further demarcations and divisions between the enlarged EU and its Eastern neighbours.

The disappointment of the US administration towards the Lisbon Treaty was summed up by Anne Slaughter, director of policy planning at the U.S. Department of State, under the idea that Europeans find it hard to speak with

one voice on key questions such as the Middle East and Russia. More than that, in Washington's view, EU co-operation on defense has failed to fulfill expectations³¹.

The weakness of the European Neighbourhood Policy lies in the fact that it puts in the same category states from Eastern Europe and those in the Mediterranean area, which can only undermine chances for the former to join the EU. The conceptual and strategic difficulties involved by the decision to operate this distinction are quite easy to understand, due to the particular political and historic background of the region. The main reason for this situation is the fact that Europe has not yet figured out a way to handle Russia with regard to Eastern Europe and this prevents Brussels from bringing a contribution to the transatlantic debate about NATO's transformation and new strategic concept.

It is no surprise the fact that differences of vision between European and Americans on how to deal with Russia represent only one of the aspects which need to be addressed in the framework of the larger debate on NATO's new strategic concept. First of all, simultaneous divisions exist on multiple levels within the transatlantic relation, both between the EU and the US but also among European states. These divisions also take their toll when it comes about putting together a common response to the world's issues. During the crisis in Georgia in August 2008, US diplomacy was obviously more interested in the

³¹ Anne-Marie Slaughter analyzes the future of the EU as an influential power, http://www.gmfus.org/event/detail.cfm?id=678&parent_type=E, accessed on May 7th 2010.

conflict than its European counterparts. The Russian intervention showed that Moscow is still much more interested in making its presence felt in the former ex-Soviet space than Europe, as well as the recent agreement between Ukraine and Moscow in April this year, allowing the Russian fleet to stay in the Black Sea until 2042.

As Nicu Popescu, expert at the European Council on Foreign Relations, states in a report on this topic, “Russia is much more committed about achieving its foreign policy objectives in the [Eastern] region³²” than Europeans are, and, surprising as it may sound, more strategically aware than Europe is about the rise of other major actors on the international actors, such as China. Both the United States and Russia are increasingly aware of the increasing capacity and willingness of other significant states to participate in the management of international security affairs.

It did not take long for Washington to realize that the Europeans’ inability to build up a coherent security policy strategy on their Eastern borders would eventually translate into an unsatisfying participation in the transatlantic partnership on key international issues. A partner that does not have a coherent long-term strategy towards its immediate neighbours is not in a position to bring any consistent contribution to the table when it comes about issues such as the reform of NATO or the disarmament of the Middle East.

Europe’s weaknesses have become obvious also during the Munich Security Conference, where discussions were dominated by global actors rather by the traditional transatlantic dialogue. Europe missed the opportunity to make its voice heard through its representatives, while China, Russia and America engaged in a substantial dialogue about NATO’s reform, Afghanistan and Iran or energy security³³.

The fact that the US President Obama has so far shown little interest in attending the EU-US Summit in May is rather worrying, proving that the EU has yet to prove its commitment to playing with one voice on the international scene. At the same time, this also proves that the United States still founds its relationship with Europe on NATO.

1.2. NATO - EU Security relationship

In many of the peace support operations being conducted in the world, there is a shift towards more robust military engagements in unstable contexts, as well as a rising number of hybrid operations, mixing military and civilian capabilities. Experience has revealed that a more integrated approach on a political and operational planning level between the two organizations is needed. Afghanistan and Kosovo are examples of the inefficiencies generated by tensions in EU - NATO relations, showcased by situations where the EU is engaged in

³² Nicu Popescu, *The limits of enlargement: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, report, http://ecfr.eu/content/entry/ecfr_eastern_neighbourhood_wilson_popescu/, accessed on May 6th 2010.

³³ Ulrike Guérot, “The Munich Security Conference: Europe’s Absence”, *The European Council on Foreign Relations*, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_ulrikemunichconference/, accessed on February 12th 2010.

civilian missions in areas where NATO is conducting military operations. Military and civilian operations should be carried out in a more “synchronized and dynamic manner, rather than in a coordinated, but sequential and separate way”³⁴, as Sören Gade Jensen, the Danish Defense minister pointed out.

From the Europeans’ perspective, NATO’s current way to do business seems to ignore the fact that member countries would like to see more attention being paid to the nuances and differences of perceptions upon the Alliance’s missions.

In the opinion of Paolo Brandimarte and Roberto Menotti³⁵, at least some of the problems that have left a mark on the ISAF mission in Afghanistan represent consequences of the unresolved deficiencies in the transatlantic decision-making process. European allies sometimes feel they have no instruments to prevent their American partners from taking action in situations in they would opt for other ways, while Washington, on the other hand, feels equally frustrated with Europeans’ effectiveness in action.

Although, apparently, the EU seems less prepared than the Atlantic Alliance to face a wide range of global security challenges, EU’s security and defense institutions seem to be able to complement efficiently certain areas of activity in which NATO has not been making a lot of progress over the recent years.

Officials such as Vlasta Parkanova, former Defense Minister of the Czech Republic, considered³⁶ that structures such as the European Defense Agency is even a better equipped forum than NATO to deal with today’s security gaps which have generated serious differences at the level of the transatlantic partnership. What NATO and the EU’s security institutions should do is find the right mix between their missions. The European Defense Agency has been tasked with the implementation of the European Security Strategy, aiming to support member states’ efforts to improve European defense capabilities, foremost in the field of crisis management. What the EU is really striving to achieve is render the new Battlegroups a fundamental element of the rapid response capabilities. The battlegroups should be able to conduct a wide range of crisis management missions.

The European Defense Agency had four specific objectives: developing European defense capabilities, promote European defense research, support European armaments cooperation and create a competitive European defense market. In most of these areas, NATO seems to have not made a significant progress and neither when it comes about increasing the alliance’s defense capabilities through more cooperative armaments programmes. Under these conditions, developing the EU battlegroups does not undermine the ability of member states to conduct operations

³⁴ Sören Gade Jensen, “It’s High Time the EU and NATO Worked Shoulder to Shoulder”, *Europe’s World*, no. 14 2010, p. 27.

³⁵ Paolo Brandimarte and Roberto Menotti, “It’s time to clarify the constructive ambiguity in the NATO –EU Security Relationship”, *Europe’s World*, no. 5, 2007, p. 33.

³⁶ Vlasta Parkanova, “In some ways, the European Defense Agency is stronger than NATO”, *Europe’s World*, no. 11 spring 2009, p. 58.

as part of NATO's larger mandate, which leads us to the conclusion that the European Security and Defense Policy is complementary to the Alliance in areas in which NATO has not shown any interest. More than that, the difference between EDA and the Alliance represents therefore an advantage rather than a weakness for the transatlantic partnership.

Another important advantage of the European Defense Agency concerns the positive perception it may project, as compared to NATO, in relations with significant actors such as Russia. Analysts such as Victor Kogan – Yasny, Chairman of the “Regional Civic Initiative”, acknowledges the positive mediating role the European Defense Agency may play between NATO and military institutions of “those countries which consider NATO, for historical reasons, as a threat or a rival”³⁷.

CHAPTER 2. THE ROLE OF NUCLEAR WEAPONS IN NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT

2.1. Where do we stand now?

One of the major issues which have come into the light over the last years has been the *de-alerting of nuclear weapons*. In the aftermath of the post-Cold war, the *de-alerting* problem is correlated with the fact that ballistic missile defense systems are highly likely to gain importance in supporting deterrence parity if major nuclear powers engage in a reduction of

their nuclear arsenals.

Vladimir Ivanov, Director of the East-West Institute's Moscow office, pointed out³⁸ that the de-alert issue had previously been considered from the perspective of its trust-building function, in Russia - US relations after the end of the Cold war. However, further talks between the two countries highlighted that the *high-alert status of nuclear weapons* is a fundamental concern in the strategic dialogue. Major nuclear powers voted against the UN General Assembly resolution which proposed the decrease of the operational readiness of nuclear weapons. Despite this unfavourable background, it has become obvious that no significant advance was possible in the framework of the strategic dialogue, unless Washington and Moscow reconsidered their nuclear posture doctrines, *relying on mutual assured destruction*.

The general perception is that the de-alert concept would be more readily accepted and internalized if interested parties included it in the larger disarmament efforts. Maintaining the deterrence capabilities at a minimum level, as long as the deterrence logic continues to work, implies that the United States and Russia preserve certain strategic forces in high alert.

While the nuclear weapons states are gradually reducing their nuclear arsenals, steady signs of a commitment towards elimination still lack. Nuclear states have to regain their credibility, which can only be achieved through a new commitment to increasingly reduce and eventually

³⁷ http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21340/InsomewaystheEuropeanDefenceAgencyisstrongerthanNATO.aspx, accessed on April 4th 2010.

³⁸ Vladimir Ivanov, “Russian experts support international efforts to reframe nuclear de-alert”, <http://www.ewi.info/russian-experts-support-international-efforts-reframe-nuclear-de-alert>, accessed on April 30th 2010.

eliminate the nuclear arsenal. High-level officials in the USA and the UK appear to be aware of the necessity to radically revise the current framework, considering that strategic deterrence only works against rational actors. Nuclear weapons are highly unlikely to deter potential adversaries driven by ethnic, religious reasons.

In 2008, the UK proposed to organize a conference for technical experts from all five recognized nuclear states, to develop technologies for nuclear disarmament. Even more, UK Foreign Secretary David Milliband published a paper entitled “A World without Nuclear Weapons” and the report “Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons” (Milliband 2008; 2009).

As far as the desired shift towards post- existential deterrence is concerned, two major factors appear to explain the continuation of a maximum deterrence posture, namely the strong bureaucratic pressure in the US in favour of modernization of the nuclear arsenal and a strong resistance to policy change in the direction of elimination of nuclear weapons (Sauer, 2009).

The United States has taken the commitment to not use its nuclear arsenal against non-nuclear states that are signatories of the Non-Proliferation Treaty, and complying with the deriving obligations, as stated in the US national security doctrine³⁹. The current posture marks a clear contrast with the position adopted years ago by the Bush

administration, who stated that nuclear arms would be used to deter a wide range of threats, with no differentiation or specification of the targets or situations in question. As far as NATO nuclear sharing is concerned, it is worth mentioning that any changes in NATO’s nuclear posture will occur only after a thorough review within the Alliance. Credible deterrence depends on the availability of land, air and sea forces capable of engaging in combat in areas which are difficult to reach.

As stated in the US Nuclear Posture Review Report, Washington is pursuing to maintain a nuclear deterrent in parallel with conventional and ballistic missile defense capabilities. Especially missile defenses are an important deterrent component against states which fail to comply with international obligations in the nuclear field, and have a strong regional profile. The same document stipulates that the United States will retain the “smallest possible nuclear stockpile consistent with our need to deter adversaries, reassure our allies, and hedge against technical or geopolitical surprise”⁴⁰.

The main issue NATO, on the one hand, and the United States, on the other hand, need to solve lies in finding the balance between the correct use and mix of offensive and defensive weapons. Russia’s nuclear force remains a significant factor which determines how much and how fast the United States engages in reducing its capabilities, in the context of the ratification of the new START.

³⁹ *NATO Watch*, April 2010, no. 8, <http://www.natowatch.org/node/333>, accessed on May 6th 2010, p. 2.

⁴⁰ Nuclear Posture Review Report, April 2010, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>, accessed on May 3rd 2010, p. 33, 39

Washington is pursuing efforts to reach further reductions of military forces in both countries, but needs Russia's cooperation in order to ensure that disparities in nuclear capabilities stay within relatively normal limits.

In Europe, forward-deployed US nuclear weapons have been substantially reduced in the aftermath of the Cold War, and the remaining number is small.

2.2. The New Strategic Concept and NATO's Nuclear Deterrent

In the next Strategic Concept, it is essential that Allies pay more attention to nonproliferation, arms control and disarmament, without placing the article 5 mutual defense commitment of the North Atlantic Treaty in secondary position. These issues were raised during a workshop on the future of NATO's nuclear deterrence policies held at NATO's Defense College in Rome as part of a series of seminars organized in several countries to raise opinions on NATO's transformation.

NATO Allies have been preoccupied with promoting nuclear nonproliferation and the result of the May 2010 Review Conference of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. It is important that the three nuclear-armed members of the Alliance follow the provisions of article VI of the Non-

Proliferation Treaty⁴¹, in order to assure the non-nuclear members of NATO that they all start from equal security chances. Ensuring *equal security chances* for all member countries, irrespective of their nuclear profile, remains a major concern with most of the Allies. At the same time, NATO Allies are divided in their assessment of Russia's perception towards the Alliance's transformation, as well as in the way they choose to deal with Russia. These differences of view are a cause of serious frictions among the Allies, as not all members agree with the view of Central and Eastern states that the focus should be maintained on ensuring the territorial defense.

It is extremely difficult to balance nuclear disarmament aspirations with extended nuclear deterrence objectives, especially in Europe, where there are serious fears that a diminished nuclear posture of the Alliance translates into reduced security guarantees for the members. As participants to the debate pointed out, the Alliance's "policy must reassure that nuclear deterrence will continue as long as existential threats remain and that the aim is to create conditions to eliminate such existential threats, including nuclear weapons"⁴². In an international context in which the realistic threats to allies do not appear to reach a scale that would actually prompt member countries to use nuclear weapons, it is important to note that the

⁴¹ Non-Proliferation Treaty, art. VI states that "Each of the Parties to the Treaty undertakes to pursue negotiations in good faith on effective measures relating to cessation of the nuclear arms race at an early date and to nuclear disarmament, and on a Treaty on general and complete disarmament under strict and effective international control", <http://www.fas.org/nuke/control/npt/text/npt2.htm>, accessed on May 9th 2010.

⁴² David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010, p. 7.

ideal of nuclear disarmament could be promoted through the consolidation of *non-nuclear forms of extended deterrence*.

Some disarmament supporters contend that non-nuclear weapons states that are parties to the treaty may seek nuclear weapons, unless the NPT-recognized nuclear countries, such as the United States, Russia, China, France and Great Britain set a positive example by making more efforts to promote article VI of the Treaty.

While the nuclear weapons states are starting to slowly reduce their nuclear arsenals, more consistent steps are nevertheless needed. There are serious reasons to consider that the NPT Review Conference in 2005 was far from representing a success; in most cases, diplomats involved in discussions could not even agree on an agenda, let alone be able to engage in further negotiations. More than that, fundamental changes are also needed as, in time, *minimum deterrence or existential deterrence* will only be accepted as a transition stage towards “*post-existentialist deterrence*” (Sauer, 2009).

2.3. Why is nuclear deterrence still important for the transatlantic security?

At the same time, the deficiencies of the non-proliferation regime have determined NATO Allies to reassert the necessity and importance of the Alliance’s nuclear deterrence posture, especially in relation to those countries which may seek

acquiring weapons of mass destruction. As last year’s vote within the International Atomic Energy Agency over concerns that Iran was building a uranium enriched facility proved, even a NATO member state such as Turkey abstained, alongside actors like Brazil, Egypt and Pakistan, from publicly criticizing Iran for the violation of its obligations⁴³.

At the same time, however, Turkey would not like to see US nuclear weapons being removed from Europe, which clearly shows that Ankara relies on continued US extended nuclear deterrence guarantees against potential aggression from Iran. This clearly contradicts government efforts to not associate support for nuclear deterrence protection with NATO as a framework for action.

Despite acquiring various nuances in time, deterrence is still vital for the survival of an operational transatlantic partnership in a period in which economic and financial restraints put increased pressure on the states’ conventional military capabilities, forcing them to search for efficient and relatively cheap security alternatives. Certain opinions point towards the necessity for the New Strategic Concept to preserve reference to *nuclear deterrence*. During the workings of the seminar, participants considered that no revision of the Article 5 definition should be made in the new Strategic concept, in order to include new challenges such as cyber warfare or energy security issues. In their view, it is important to preserve many of the essential principles dealing with nuclear

⁴³ *Ibidem*, p. 9.

deterrence objectives. A suggestion made during the debate revolved around three possible instruments which might optimize burden-sharing in the absence of US nuclear weapons in Europe: a more integrated NATO response force with common funding; a multinational high-alert fighter force and integrated ballistic missile defense systems based on the Standard Missile 3 interceptor, as in the latest missile defense plans made by the Obama administration⁴⁴.

Other participants pointed out to several factors which are relevant for the discussion on nuclear deterrence: the new Strategic concept must deter potential adversaries, while not undermining relations with non-adversaries. However, the real issue remains how to reassure non-nuclear Allies in a context in which NATO's Eastern flank feels exposed to Russia's assertive policies in the neighbourhood, manifested until this moment as statements in Russia's new military doctrine.

As shown in Moscow's new military doctrine, the first of the "main external military dangers" listed in the document is NATO's "desire to endow the force potential of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) with global functions carried out in violation of the norms of international law and to move the military infrastructure of NATO

member countries closer to the borders of the Russian Federation, including by expanding the bloc"⁴⁵.

At the same time, Moscow has constantly asserted the idea that, in certain situations, the *preemptive use* of nuclear weapons will not be ruled out, a recent instance in this case being the statement made by General Nikolai Patrushev, the head of the Russian Security Council, in an interview for Izvestia in October 2009.

In this context, it is important that Alliance decision-makers take steps to reassure Russia that the essential purpose of nuclear forces is *political*, aiming to "prevent coercion and any kind of war. They will continue to fulfill an essential role by ensuring uncertainty in the mind of any aggressor about the nature of the Allies' response to military aggression⁴⁶." What the Allies need to, therefore, is further deepen their political dialogue with Moscow, in order to reassure Russian counterparts that NATO's revised Strategic Concept does not pose any threat.

During the debates organized in various NATO countries to discuss the revision of the strategic concept, most opinions pointed out to the fact that Russia still has a considerable number of nuclear weapons based in Europe, and that any change in NATO's nuclear deterrence posture would raise questions that would have to be answered in a convincing manner.

⁴⁴ David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010, page 2, 3.

⁴⁵ "The Military Doctrine of the Russian Federation", approved by Russian Federation presidential edict on 5 February 2010, URL: <http://kremlin.ru/>, English translation at OpenSource.gov, CEP20100208042001, accessed on May 4th 2010.

⁴⁶ North Atlantic Council, Strategic Concept, 24 April 1999, par. 62, available at http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm, accessed on May 4th 2010.

While some participants to the seminars on NATO's transformation questioned the function and utility of US nuclear weapons in Europe, contributors from Eastern Europe and Turkey emphasized the importance of maintaining these elements as part of the Alliance's nuclear deterrence posture.

Considering that, starting with the 1950's, US nuclear weapons in Europe have constituted the practical basis for concrete consultations among the Allies with regard to NATO's nuclear deterrence policy. Central and Eastern member states believe that the presence of US nuclear weapons in Europe is vital in order to prove the seriousness of the US commitment to Alliance security.

Going further with the analysis of the NATO-Russia Founding Act, some participants have reasserted the need to sustain the commitment in the NATO-Russia Founding Act not to revise NATO's nuclear deterrence posture⁴⁷, as well as ensure equality among the Allies in contingency planning. While it is generally acknowledged that an essential strength of the Alliance's deterrence posture has consisted in preserving multiple options of action and reserving the right to make use of them as necessary, the debates on NATO's new Strategic Concept have revealed deep divisions at the level of older members and new members in

Central-Eastern Europe with regard to the direction in which the Alliance should take its nuclear strategy in the future.

On the other hand, NATO members themselves send contradictory messages as to the relevance of the current nuclear deterrence posture, which does little to help build cohesion and better understanding of this fundamental issue inside the Alliance. The Norwegian State Secretary for Defense Espen Bart Eide has been preoccupied with Russia's recent political rhetoric, reminding of the Cold War thinking in terms of *spheres of influence* and tendency to resort to the use of military force⁴⁸. This predisposition is not likely to lead to military action against NATO, but it may raise serious problems for countries situated in the Alliance's periphery, which Russia still perceives as belonging to its sphere of influence.

At the same time, the Foreign Ministers of Norway, Germany, Belgium, the Netherlands and Luxemburg have sent a letter calling for increased efforts within the Alliance to decrease NATO's nuclear posture. These states are very aware of Russia's sensitivities and will continue to bring this issue on the political agenda of the Alliance, whenever the situation will require it. The initiative of the five NATO members was received in a negative manner both by analysts from Central and Eastern European countries and some of

⁴⁷ "The member states of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members, nor any need to change any aspect of NATO's nuclear posture or nuclear policy – and do not foresee any future needs to do so" *Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation*, Paris, 27 May 1997, available at http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm, accessed on May 5th 2010.

⁴⁸ Pål Jonson, Research Paper "The Debate about article 5 and its credibility- What is it all about?", NATO Defense College, Rome, no. 58, May 2010, p. 5.

their own experts.

Thus, a German delegate considers that the total reduction objective of nuclear arsenals only brings into light the negative aspects and weaknesses of European politics, serving as a mere excuse for politicians to score electoral capital, with no preoccupation for the international strategic context, the deterioration of transatlantic relations or military-operational issues, under conditions in which the withdrawal of US nuclear weapons is unlikely to have a positive effect on the global disarmament process. On the other hand, another German participant to the debate on the New Strategic Concept notes that the objective of the CDU- CSU coalition targeting the removal of the US nuclear arsenal from the German soil, in the context of the NPT Review Conference, is to highlight that NATO is reducing its reliance on nuclear weapons (Yost, 2010).

Although the Allies had clarified NATO's nuclear sharing policy by the time the Non-Proliferation Treaty was signed, and in spite of the fact that at the moment signs pointed towards Russia's acceptance of these arrangements, including those within NATO's Nuclear Planning Group and the bilateral cooperation agreements between the US and non-nuclear member states, some critics have considered the policy not to be in line with the non-transfer principles at articles I and II of the Treaty (Yost, 2010). In a hypothetical

scenario in which Russia lacked nuclear capabilities, it would probably feel particularly vulnerable, which leads to the conclusion that Moscow is not likely to decrease its nuclear operational readiness.

Germany is very likely to maintain its current position, characterized by the desire to appease Russian worries especially with regard to the elaboration of Allied contingency plans for the Baltic states, despite requests made by the latter and the United States in the framework of the North Atlantic Council.

2.4. The reasons behind the Forward Defence Doctrine

The Allies have not ruled out options by making "no first use" or "sole purpose" pledges and they have refused to be constrained within fixed hypothetical scenarios, in order to allow themselves freedom of maneuver. As an example of how the Alliance communicated uncertainty with regard to its possible responses to an act of aggression during the Cold War period, an American participant cited a West German policy statement: "The initial tactical use of nuclear weapons must be timed as late as possible but as early as necessary, which is to say that the doctrine of *Forward Defence* must retain its validity, the conventional forces of the defender must not be exhausted..."⁴⁹.

Western members of NATO manifest different degrees of understanding and

⁴⁹ *White Paper 1975/1976: The Security of the Federal Republic of Germany and the Development of the Federal Armed Forces* (Bonn: Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1975), p. 20, par. 38.

awareness of the Eastern front's worries with regard to the Alliance's nuclear commitment in Europe. As a British expert noticed, "it is impossible to dismiss the possibilities of severe political impact elsewhere on other nations, newer in membership and closer to the edge of the Alliance"⁵⁰. In light of these elements, it has been acknowledged that the withdrawing of US nuclear weapons from Europe would have serious consequences for the NATO's cohesion and solidarity. Central and Eastern member states do not conceive the purpose of the Atlantic Alliance without the guarantee offered by US nuclear weapons. It is no surprise that most of these countries have sought NATO membership mainly for the protection offered via US extended deterrence. The withdrawal of American nuclear weapons from Europe would have a serious impact on the Allies' perception of the functions and utility of NATO, and would severely undermine their commitment to the Alliance's current and future missions.

Although Central and Eastern member countries understand that extended deterrence is not the same thing as the presence of US nuclear weapons in Europe, they are entitled to ask the question whether their transatlantic allies are considering providing alternatives, in the case of the withdrawal of the nuclear arsenal from Europe. In this context, it is very difficult to reconcile nuclear

disarmament aspirations with extended nuclear deterrence, and especially NATO's nuclear deterrence posture in Europe. Central and Eastern European Allies are concerned that nuclear disarmament aspirations might generate pressure for decisions with long-term impact in terms of US political and strategic commitment in Europe.

According to the Report of the Secretary of Defense Task Force on DoD Nuclear Weapons Management, the cost of maintaining US nuclear weapons in Europe is "low and worth paying"⁵¹. The Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States brings into light the concerns of Central and Eastern allies, which consider that US non-strategic forces in Europe are essential in order to prevent nuclear coercion by Moscow. As the document notes, "balance does not exist in non-strategic nuclear forces, where Russia enjoys a sizeable numerical advantage"⁵². At the same time, the report points out to the necessity to maintain the current size of operationally deployed strategic nuclear weapons, and avoid further reduction of these capabilities, as this would only result in greater imbalance and less reassurance for allies situated in Russia's neighbourhood.

In his April speech in Prague last year, US President Obama sent mixed signals

⁵⁰ David S. Yost, The future of NATO's Nuclear Deterrent: *The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010, page 9.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² America's Strategic Posture: Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, William J. Perry, Chairman, and James R. Schlesinger, Vice-Chairman (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009), pp. 20-21, available at http://www.usip.org/strategic_posture/final.html, accessed on May 6th 2010.

to Allies in Central Eastern Europe which were waiting for a reassurance. President Obama reasserted the commitment of the United States to a world free of nuclear arsenal, while seeking to preserve extended nuclear deterrence protection to its allies. He presented the objective of disarmament as part of a complex strategy, in which deterrence is still an important factor. Central and Eastern European allies are very concerned by the possible implications for the Alliance's solidarity of the proposal submitted by the Foreign ministers of five NATO member states to analyze options in which the alliance might pursue nuclear disarmament. The vital question to be asked is what would happen if the United States withdrew their nuclear weapons from Europe as part of their disarmament efforts, without putting another security alternative in place, and in the hope that countries like Russia or Iran do the same thing.

A realist scenario is that, given the current trends and global security context, disarmament on the US side would be highly unlikely to be followed by voluntary disarmament of other countries. Although Russia and the United States have conducted for about a year negotiations on a follow-up to the START Treaty, China is the only NPT-recognized nuclear weapons country which is currently expanding its nuclear arsenal⁵³.

Thus, talks on the New Strategic Concept have revealed that newer

members in Central and Eastern Europe are not the only ones in the Alliance who believe that one of the main advantages of maintaining US nuclear weapons on the European continent draws upon the fact that "Russians must not think that there is zero nuclear risk if they do something in their neighbourhood"⁵⁴.

A French participant to the discussions on the New Strategic Concept pointed out to the fact that the mere talk of a possible reduction of NATO's nuclear presence in Europe may contribute to undermining the *legitimacy of nuclear deterrence* and hence reduce chances of reassuring those Allies who have become particularly wary of the Alliance's preparedness to face today's complex array of security and defense problems. It has been noted by other participants as well that the considerable number of Russian nuclear weapons in Europe still represents a powerful reason for not decreasing NATO's current deterrence posture.

2.5. NATO's relations with other major international actors

NATO faces major transformations, both in terms of its vision and mission, but, first of all, in terms of its structure. NATO's new strategic concept and, consequently, its mission will be shaped up by the rising of new global actors on the international scene, such as China, Russia and South-East Asian countries.

⁵³ *National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century* (Washington, D.C.: US Secretary of Energy and US Secretary of Defense, September 2008), pp. 1, 6-7, available at <http://www.defense.gov/news/nuclearweaponspolicy.pdf>, accessed on May 6th 2010.

⁵⁴ David S. Yost, *The future of NATO's Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010, page 7.

These states represent strong contenders to the traditional transatlantic relation, which lately has been seriously endangered by Europe's inability to live up to its security commitments in Afghanistan. During the London Conference on Afghanistan at the beginning of this year, in spite of optimistic official statements, fears surfaced about the significant obstacles encountered in the region, especially in the fighting areas, by NATO troops in the country and about a general feeling of disappointment as to the Allies' ability to bring about a change in terms of enhanced security.

Political dialogue on nuclear capabilities represents an essential topic in NATO's cooperation with the other important actors on the international scene, such as Russia and China. As reflected in the US Nuclear Posture Review Report, Washington is particularly preoccupied with appeasing Moscow's worries with regard to its nuclear policy by properly tackling delicate issues like missile defense, in an effort to maintain *strategic stability*. The ultimate objective of the United States, in relations with both China and Russia, is to improve transparency and reduce the degree of mistrust, with a view to inducing greater restraint in these countries' nuclear postures and programs⁵⁵.

NATO Allies recognize the relevance that China's increasing military and nuclear capabilities hold on the Asian continent, and believe that the Alliance's nuclear deterrence posture plays an important part in preventing, discouraging

and even terminating a possible nuclear conflict in the area. These preoccupations have been brought to the attention of the US by China's rising nuclear profile, and especially by the "lack of transparency surrounding its nuclear programs – their pace and scope, as well as the strategy and doctrine that guides them"⁵⁶, as highlighted in the Nuclear Posture Review Report. The document sets a roadmap for implementing President Obama's agenda aiming to reduce nuclear risks to the United States and its allies.

China's increasing military profile has already raised questions in Australia, Japan, South Korea about the long-term reliability of US extended deterrence, being likely to attract greater US interest and investments in the region. This issue increasingly brings into NATO's attention the changing balance of power in the world.

Asia will remain an area of particular interest for the North-Atlantic Alliance also from the perspective of its operations in Afghanistan. After several years' struggle in Afghanistan, Allies are pressured into finding an exit strategy, given the increasing belief that there is no possible military solution to the Afghan conflict. The situation in the country is very worrying for two main reasons: first of all, the Allies are growing ever more frustrated with their losses up to this moment, in terms of both lives and money, knowing there are no hopes for improvement in sight, and, secondly, the newly Afghan

⁵⁵ Nuclear Posture Review Report, US Department of Defense, April 2010, p. 29.

⁵⁶ Nuclear Posture Review Report, US Department of Defense, April 2010, p. 11.

power is still structurally weak to carry out its basic national attributions, that is ensuring interior stability and peace.

CHAPTER 3. PERSPECTIVES FROM CENTRAL AND EASTERN EUROPE ON NATO'S TRANSFORMATION

Polish experts and officials have been very vocal about expressing their country's position with regard to what aspects should be primarily highlighted in NATO's New Strategic Concept, ever since the start of the debates aiming to produce a document of recommendations in view of the finalization of the Revised concept. From the perspective of the significance this document will hold over the next decade with regard to NATO's internal credibility and missions, it is useful to look at two member countries on the Alliance's Eastern flank which, given their role and population potential within NATO, should bring a valuable contribution to the manner in which NATO's future is defined: Poland and Romania.

In a report issued in May 2010 by the Polish Institute of International Affairs, entitled "*NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview*"⁵⁷, one of the greatest challenges identified at the level of the transatlantic community is deemed to be the rising awareness

of the fact that Allies perceive security differently. The Polish and Romanian positions are subscribed to the same values when it comes about asserting the foundation of NATO's mission over the next decade: the necessity to ensure the indivisibility of Euro-Atlantic security under the guarantees deriving from article 5 of the Washington Treaty, which brings a renewed focus on the territorial dimension of security. These concerns are not unfounded, and, more than that, bringing them up on the political agenda of the Alliance represents a challenge in itself.

As Pål Jonson, foreign policy adviser in the Swedish parliament and researcher at NATO Defense College, points out, it is necessary to pay attention to the actual phrasing of article 5 in NATO's Washington Treaty. In his opinion, in a strict interpretation, the article is not in itself a defense clause, since there are no guarantees of mutual military assistance in case of an armed attack on a signatory of the Washington Treaty. The wording of the article suggests that each member country is allowed to take whatever action it *deems* necessary⁵⁸.

Therefore, the entire debate revolves around the idea of what an armed attack actually represents and whether the phrasing of article 5 should be changed, in order to reflect the new security concerns and realities faced by member

⁵⁷ Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Rafał Morawiec, Adam Szymański, Robert Śmigieński, Marcin Terlikowski, Bartosz Wiśniewski, Beata Wojna, Bartłomiej Znojek, Tomasz Żornaczuk, "*NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview*", Warsaw, Polish Institute of International Affairs, May 2010, p. 82.

⁵⁸ Pål Jonson, Research Paper "The Debate about article 5 and its credibility - What is it all about?", NATO Defense College, Rome, no. 58, May 2010, p.2.

countries. Certain allies would like to see a modification of article 5 so as to include reference to collective responses against cyber attacks or even different forms of political manipulation of energy resources which have as destination NATO member countries. Others consider that such matters are better dealt within the framework of article 4 of the Washington Treaty, which postulates the utility of *security consultations*.

It is true, however, that too a narrow definition of article 5 would end up limiting the situations in which the Allies may take action. The real dilemma is how to strike a balance between the group of member countries that would like to preserve the current phrasing and those who want to give the document a more concrete dimension and reflection of the current security threats. At the end of the day, irrespective of the actual words used to define the Allies' mutual commitment, what really matters is the *credibility* of this commitment, translated in the ability to undertake concrete measures that ensure a high level of effectiveness in action.

The analysis undertaken by the Polish Institute of International Affairs emphasizes that Poland continues to be very wary of a potential deepening of differences in the perception of threats to security within the Alliance between the countries of Central and Eastern Europe and the other NATO members, which are not so preoccupied with the territorial

defense aspects. The necessity to ensure dialogue and cooperation relations with Russia, is highlighted in the study, with the remark that for Warsaw, it will be important "not to provide Russia with any formal or de facto instruments to exert influence in areas that are the exclusive prerogatives of NATO member states"⁵⁹.

The document above mentions Romania's interest in including the issue of *energy security* on NATO's agenda, as part of larger efforts to involve the Alliance in non-military projects in the wider Black Sea area. The challenges involved by the energy security should be seen in a context dominated by concerns over how to ensure constant access to energy resources as well as security of the energy infrastructure. At the same time, it is likely that Romania will suggest the introduction of energy-related issues in the new strategic concept.

CONCLUSIONS

The fundamental issue behind NATO's difficulties has two dimensions, to put it in a simple manner: on one hand, it all comes down to a deficit of trust and mutual commitment among the allies and, on the other hand, to a series of determinant factors which cannot be overlooked even by the United States, the first voice in the Atlantic Alliance such as geo-politics and effective costs of operations for out-of-area operations. The challenge is to operate efficiently under economic and budgetary

⁵⁹ Mateusz Gniazdowski, Beata Górka-Winter, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Rafał Morawiec, Adam Szymański, Robert Śmigielski, Marcin Terlikowski, Bartosz Wiśniewski, Beata Wojna, Bartłomiej Znojek, Tomasz Żornaczuk "NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview", Warsaw, Polish Institute of International Affairs, May 2010, p 83.

limitations, given that the current financial crisis affects a considerable part of NATO members.

As pointed out in a brief paper issued by the Atlantic Council's Strategic Advisors Group on "The Challenge: NATO in the realm of new geopolitical realities", "it is not acceptable that some countries deploy forces in the risky areas of Afghanistan because they believe their vital interests are at stake, while others reluctantly deploy and only to less risky areas or with limited numbers in the hope to minimally satisfy allied expectations⁶⁰". These disparities in the level of commitment could be solved though a stronger correlation between NATO's collective defense component and its multilateral cooperation tools, which have not been paid proper attention for a long time. The incapacity to link the two may result in dramatically damaging the other one.

Cooperative security instruments are needed to reassure allies that NATO is actually working for all member states, and that the Atlantic partnership means more than merely sending troops to counter far-off terrorist threats when in fact potential dangers may loom in the proximity of member states.

In light of this statement, Central and Eastern countries, which have individually accepted to host on their territory elements of the US ballistic missile shield, have reasons to say that the traditional mission of the Alliance - collective defense, through its territorial defense component-

should still represent a cornerstone on NATO's agenda. The fact that Russia views its security status from such an excessively cautious manner, despite its significant nuclear arsenal as a main deterrent against potential aggressors, raises further uncertainties as to Moscow's willingness to further reduce its nuclear power capabilities.

Under these conditions, it is important that the concern for safeguarding collective defense should continue to be on many Allies' agendas when conceiving the Alliance's new strategic document. From this perspective, it is necessary for the Allies to struggle in finding more non-military instruments from to deepen their political dialogue with Russia, in order to be able to achieve a strategic reassurance over mutual security interests and perception of threats.

At the same time, it is important to rethink the relationship between offensive and defensive weapons, in an attempt to move beyond the deterrence doctrine and its implications. NATO should strive to identify and develop more multilateral diplomacy instruments to reassure Russia especially in the nuclear field. This would be easier to achieve if NATO allies managed to restore trust and substance to the NATO – Russia Council, through sustained political dialogue on fundamental topics like the implications and nuances of nuclear deterrence.

In the long term, this would contribute to eliminating the suspicions which

⁶⁰ De Wijk R., "IssueBrief: The Challenge: NATO in the Realm of New Geopolitical Realities", Atlantic Council of the United States, page 3, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/TheChallenge_SAGIssueBrief.PDF, accessed on May 1st 2010.

have marked the cooperation process so far. As states like North Korea and Iran increasingly move towards acquiring nuclear weapons, even hard-core realists begin to question the utility and benefits of nuclear arsenals. At the same time, political leaders in the current nuclear weapons states continue to feel ever more constrained in the use of nuclear weapons,

due to the evolution of international law. Under these conditions, NATO allies need to seek ways to go beyond the current maximum deterrence posture and induce similar approaches in the other nuclear countries.

BIBLIOGRAPHY

Anne-Marie Slaughter analyzes the future of the EU as an influential power, http://www.gmfus.org/event/detail.cfm?id=678&parent_type=E

Brandimarte, Paolo, Menotti, Roberto, „It’s time to clarify the constructive ambiguity in the NATO–EU Security Relationship”, *Europe’s World*, no. 5, 2007

De Wijk R., “IssueBrief: The Challenge: NATO in the Realm of New Geopolitical Realities”, Atlantic Council of the United States, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/TheChallenge_SAGIssueBrief.PDF

Gniazdowski, Mateusz, Górka-Winter, Beata, Kulesa, Łukasz, Madej, Marek, Morawiec, Rafał, Szymański, Adam, Śmigielski, Robert, Terlikowski, Marcin, Wiśniewski, Bartosz, Wojna, Beata, Znojek, Bartłomiej, Żornaczuk, Tomasz, “NATO Member States and the New Strategic Concept: An Overview”, Warsaw, Polish Institute of International Affairs, May 2010

Guérot, Ulrike, “The Munich Security Conference: Europe’s Absence”, *The European Council on Foreign Relations*, http://ecfr.eu/content/entry/commentary_ulrikemunichconference/

Ivanov, Vladimir, “Russian experts support international efforts to reframe nuclear de-alert”, <http://www.ewi.info/russian-experts-support-international-efforts-reframe-nuclear-de-alert>

Jensen, Sören Gade, „It’s High Time the EU and NATO Worked Shoulder to Shoulder”, *Europe’s World*, no. 14, 2010

Jonson, Pål, “The Debate about article 5 and its credibility- What is it all about?“, NATO Defense College, Roma, no. 58, May 2010

Milliband, David, “A World without Nuclear Weapons”, *The Guardian*, 8 Dec. 2008, “Lifting the Nuclear Shadow: Creating the Conditions for Abolishing Nuclear Weapons”, London, UK Foreign Office, 2009

NATO Watch, April 2010, no. 8, <http://www.natowatch.org/node/333>

Parkanova, Vlasta, “In some ways, the European Defense Agency is stronger than NATO” *Europe’s World*, no. 11, 2009

Popescu, Nicu, *The limits of enlargement: European and Russian power in the troubled neighbourhood*, raport, http://ecfr.eu/content/entry/ecfr_eastern_neighbourhood_wilson_popescu/

Sauer, Tom, “A Second Nuclear Revolution: From Nuclear Primacy to Post-Existential Deterrence”, *Journal of Strategic Studies*, 1743-937X, Volume 32, Issue 5, 2009

Yost, David S., *The future of NATO’s Nuclear Deterrent: The New Strategic Concept and the 2010 NPT Review Conference – A Workshop Report*, NATO, April 2010

Official documents

America’s Strategic Posture: Final Report of the Congressional Commission on the Strategic Posture of the United States, William J. Perry, Chairman, and James R. Schlesinger, Vice-Chairman (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2009), available at: http://www.usip.org/strategic_posture/final.html

Strategic Concept, North Atlantic Council, 24 April 1999, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm

Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation, Paris, 27 May 1997, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25468.htm

National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century (Washington, D.C.: US Secretary of Energy and US Secretary of Defense, September 2008), <http://www.defense.gov/news/nuclearweaponspolicy.pdf>

Nuclear Posture Review Report, April 2010, Washington, <http://www.defense.gov/npr/docs/2010%20Nuclear%20Posture%20Review%20Report.pdf>

“The Military Doctrine of the Russian Federation”, approved by Presidential Edict of the Russian Federation, 5 February 2010, URL: <http://kremlin.ru/>, English translation OpenSource.gov, CEP20100208042001

White Paper 1975/1976: The Security of the Federal Republic of Germany and the Development of the Federal Armed Forces (Bonn: Press and Information Office of the Government of the Federal Republic of Germany, 1975).



Institutul European din România

ISSN online 1841 - 4281