

La NATO e la fine dell'impegno in Afghanistan: una nuova sfida alla compattezza dell'Alleanza?

La decisione dell'amministrazione Biden di avviare il ritiro completo delle truppe statunitensi dall'Afghanistan e la successiva decisione della NATO di muovere nella stessa direzione hanno posto fine a un impegno durato vent'anni e sollevato una serie di questioni che – oltre al futuro del Paese asiatico – riguardano da vicino quello dell'Alleanza atlantica. Dall'agosto 2003 al dicembre 2014, ISAF (*International Security Assistance Force*) ha rappresentato, infatti, il principale impegno operativo della NATO e un importante banco di prova delle sue capacità in un teatro lontano e con molti aspetti di complessità. Negli anni, ISAF ha messo inoltre in luce le tensioni presenti all'interno dell'Alleanza atlantica, tensioni che si sono scaricate, nella maggior parte dei casi, sulla *issue* dei c.d. 'caveat nazionali' (Saideman e Auerswald, 2012; Mello, 2019). Dopo la fine di ISAF, l'avvio dell'operazione *Resolute Support* (ORS) ha confermato l'impegno dell'Alleanza atlantica nel Paese asiatico, dando visibilità concreta all'accordo di 'partnership duratura' siglato nel 2010, durante il vertice di Lisbona¹. In termini di logiche interne, ISAF e ORS hanno sostenuto a lungo l'idea di una 'NATO proiettata', bilanciando la posizione di vari membri 'di nuova accessione' secondo cui la garanzia di sicurezza collettiva contenuta nell'art. 5 del trattato Nordatlantico sarebbe stata di fatto riducibile alla 'semplice' difesa 'fisica' del territorio coperto dall'"ombrello atlantico". Tuttavia, con la fine dell'esperienza in Afghanistan, anche questa idea si indebolisce, rimettendo in discussione il senso e i compiti di una struttura in cui, dalla metà dello scorso decennio, le divisioni sembrano essere aumentate e che lo scorso anno – con il lancio dell'iniziativa #NATO2030 – ha avviato un articolato processo di riflessione e di ripensamento delle sue funzioni.

Il dibattito fra i fautori di una 'NATO ripiegata' e quelli di una 'NATO proiettata' non è nuovo. Lo sviluppo che l'Alleanza ha sperimentato dalla fine della guerra fredda in avanti può, anzi, essere ricondotto, in larga misura, alla dialettica fra queste due forze. Esso non sembra, tuttavia, avere mai raggiunto un vero punto di equilibrio. Gli assetti alla base del Concetto strategico del 2010² – che delineava una NATO tesa alla dimensione globale e ai compiti di organizzazione di sicurezza – sono stati, infatti, messi in discussione dagli effetti della crisi ucraina del 2014 e della successiva annessione della Crimea da parte di Mosca. Negli anni seguenti, la rinnovata attenzione per il teatro europeo si è tradotta in un graduale rafforzamento della posizione degli alleati dell'Europa centro-orientale, rafforzamento cui ha contribuito anche un'attiva politica di investimenti nel settore della Difesa portata avanti da questi Stati. A sua volta, ciò ha comportato un aumento del loro peso politico e della loro influenza nella definizione degli obiettivi comuni, in linea con un processo già avviato nei primi anni Duemila, all'epoca dell'intervento statunitense in Iraq. Dal 2014, il problema degli equilibri interni ha così assunto un peso crescente all'interno della NATO. Se, ancora in quell'anno, focus del vertice di Celtic Manor erano stati la questione del *burden sharing* e quella dell'adozione di "un pacchetto coerente e completo di misure [per] risponde alle sfide poste dalla Russia e alle loro implicazioni strategiche"³, due anni dopo, al vertice di Varsavia (8-9 luglio 2016), il punto-chiave è la ricerca di un equilibrio fra le posizioni degli alleati dell'Europa centro-orientale e le posizioni degli alleati del 'fronte sud' (Mattelaer, 2016; Lesser, 2016).

¹ *Declaration by the North Atlantic Treaty Organisation (NATO) and the Government of the Islamic Republic of Afghanistan on an Enduring Partnership signed at the NATO Summit in Lisbon, Portugal, 20.11.2010.* Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_11/20101120_101120-declaration.pdf [data di consultazione: 11 agosto 2021]

² *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon 19-20 November 2010.* Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf [data di consultazione: 11 agosto 2021]

³ *Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 5.9.2014.* Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [data di consultazione: 11 agosto 2021]

Le misure adottate in questa sede per favorire un ribilanciamento delle varie posizioni hanno riscosso solo un parziale successo. Spesso, la loro adozione ha finito anzi per essere vista come un modo per stemperare le tensioni fra i membri dopo che, con il termine di ISAF, la NATO aveva iniziato ad assumere una postura ritenuta da alcuni troppo 'ripiegata'. L'arrivo dell'amministrazione Trump alla Casa Bianca e il disinteresse da questa dimostrato per le dinamiche interne alla NATO ha aggravato la situazione, così come ha fatto la politica di rafforzamento dei rapporti bilaterali con i Paesi dell'Europa centro-orientale perseguita dalla stessa amministrazione. Su questo sfondo, la fine dell'impegno militare in Afghanistan rischia di spingere nella stessa direzione. Nonostante gli impegni assunti da Stati Uniti, Unione Europea e vari Paesi europei a sostegno delle autorità di Kabul, a livello NATO la fine dell'esperienza in Afghanistan rappresenta, con ogni probabilità, la fine della fase dell'Alleanza 'proiettata' e il ritorno a una visione più 'territoriale' della sua attività. Le ricadute di questo nuovo adattamento saranno rilevanti in diversi campi, primo fra tutti quello delle forze che gli alleati saranno chiamati a fornire e della struttura di comando, due ambiti oggetto di intervento fra il 2016 e il 2017 ma nei quali le misure adottate sono già state criticate a causa dei tempi lunghi previsti in sede di pianificazione (Hurt, 2021). Altro ambito a essere interessato sarà, con ogni probabilità, quello della distribuzione delle forze stesse, con il baricentro del dispositivo militare alleato destinato a spostarsi verso est. Anche in questo caso, tuttavia, al di là dell'impegno di Washington (concretizzatosi dal 2014 nell'operazione *Atlantic Resolve*), varie ragioni sembrano opporsi a una crescita reale della presenza della NATO nella regione.

Tutto questo sullo sfondo del più ampio processo di riorientamento strategico delineato dal rapporto del gruppo di riflessione che il Segretario generale ha nominato nel quadro dell'iniziativa #NATO2030⁴. Su questo sfondo, infatti, la 'NATO proiettata' che 'esce dalla porta' con la fine del suo impegno in Afghanistan 'rientra dalla finestra' con l'apertura globale che l'attenzione alla nuova sfida cinese offre all'Alleanza. Non si tratta, ovviamente, di una ripetizione dell'esperienza che ha segnato gli ultimi vent'anni. Tuttavia, l'attenzione che il rapporto pone sulle capacità della NATO di proiettare sicurezza oltre i propri confini, di interagire con una rete globale di partner e di operare in una prospettiva di sicurezza 'a 360°' offrono una visione dell'Alleanza più complessa e articolata di quella legata al 'semplice' ripiegamento sul *core business* della sicurezza collettiva. Anche questo processo produrrà vincitori e vinti. Il modo in cui esso sarà gestito avrà, quindi, un ruolo centrale nel contenere le tensioni fra i membri entro livelli accettabili. L'articolata strategia di *engagement* che sostiene l'iniziativa #NATO2030 mira, in parte, a raggiungere tale obiettivo. Molto dipenderà, tuttavia, dal ruolo che gli Stati Uniti decideranno di assumere all'interno del processo. In passato, la posizione presa da Washington ha giocato spesso un ruolo-chiave – nel bene e nel male – nel definire la risposta data dagli alleati europei ai cambiamenti interni all'Alleanza. Gestire gli sviluppi del dopo-Afghanistan costituirà, quindi, un banco di prova importante per l'amministrazione Biden e le sue ambizioni, e per confermare come, dopo gli screzi degli scorsi anni, gli Stati Uniti siano tornati davvero al centro della scena anche per quanto riguarda la NATO.

Bibliografia

Hurt, A. (2021). *NATO's Force Structure and Posture*, #NATO2030 Brief n. 3, International Centre for Defence and Security, Tallin. Testo disponibile al sito: https://icds.ee/wp-content/uploads/2021/01/ICDS_Brief_NATO2030_Series_3_Martin_Hurt_January_2021.pdf [data di consultazione: 11 agosto 2021].

Lesser, I.O. (2016). The NATO Warsaw Summit: Reflections on Unfinished Business, in *The International Spectator*, LI, 4: 131-33.

Mattelaer, A. (2016). *The NATO Warsaw Summit: How to Strengthen Alliance Cohesion*, Strategic Forum n. 296, National Defence University, Washington, DC. Testo disponibile al sito:

⁴ *NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General*, 25.11.2020. Testo disponibile al sito: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [data di consultazione: 11 agosto 2021]

<https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratforum/SF-296.pdf> [data di consultazione: 11 agosto 2021].

Mello, P.M. (2019). National restrictions in multinational military operations: A conceptual framework, in *Contemporary Security Policy*, XL, 1: 38-55.

Saideman, S.M. e Auerswald, D.P. (2012). Comparing Caveats: Understanding the Sources of National Restrictions upon NATO's Mission in Afghanistan, in *International Studies Quarterly*, LVI, 1: 67-84.