



Il ritiro dall'Afghanistan: le percezioni nella Nato, nel Regno Unito, in Germania, in Turchia e negli Emirati Arabi Uniti

A cura di Andrea Carati (Università di Milano e ISPI), Carlo Frappi (ISPI) e Valeria Talbot (ISPI)

n. 33 - Aprile 2012

ABSTRACT - *La missione Nato in Afghanistan è la più impegnativa e importante fra gli interventi condotti dall'Alleanza atlantica negli ultimi vent'anni – la prima al di fuori della tradizionale area di intervento dell'Alleanza – sia per dispiegamento di mezzi militari e finanziari sia per durata. Tanto la distanza del teatro delle operazioni che il perdurare di una situazione di conflitto in seguito all'insorgenza dei talebani incidono sulle percezioni dell'intervento sia dei governi sia presso le opinioni pubbliche, accrescendo una volontà di disimpegno. In generale, negli ultimi anni nei paesi della Nato si è verificato un divario tra governi, fermi nel loro impegno verso il raggiungimento degli obiettivi della missione Isaf, e le opinioni pubbliche, sempre più favorevoli al ritiro dall'Afghanistan. Secondo alcuni sondaggi condotti nel 2011 in Gran Bretagna, Germania e Turchia, il 51% degli inglesi, il 58% dei tedeschi e il 75% dei turchi era favorevole al ritiro.*

Fra gli interventi militari intrapresi dalla Nato nel corso degli ultimi vent'anni – dalla Bosnia (1994-95) alla Libia (2011) – la missione Isaf in Afghanistan è incomparabilmente la più impegnativa e la più esposta ai rischi dell'insuccesso. Il teatro afgano, infatti, ha richiesto all'Alleanza uno sforzo operativo senza precedenti. Una prima difficoltà è dipesa dalla necessità di intervenire in Asia centrale, quindi in una regione estremamente distante dal baricentro geopolitico della Nato, rappresentato dal bacino oceanico nord-atlantico e dal continente europeo. Inoltre, in Afghanistan dal 2004-2005 è entrata in crisi la scansione delle operazioni fra fase *conflict* (prettamente militare) e *post-conflict* (dedicata al *peacekeeping* e alla ricostruzione istituzionale). Tale scansione ha avuto successo in Bosnia e in Kosovo, contribuendo a ridurre i tempi della missione propriamente militare (quella più esposta a rischi e perdite) per investire risorse nelle missioni di ricostruzione in condizioni di pace. In Afghanistan, al contrario, con l'insorgenza dei talebani, la dimensione militare della missione è rimasta, e rimane tutt'oggi, quella principale da cui dipendono tutti gli altri obiettivi della presenza internazionale nel paese.

Entrambe queste peculiarità – distanza del teatro delle operazioni e centralità dell'impegno militare – incidono molto sulle percezioni dell'intervento, sia da parte dei governi sia da parte dell'opinione pubblica. Da un lato la distanza geografica tende a diluire la percezione della necessità dell'intervento, tanto più se l'intervento militare non produce i risultati sperati e richiede un impegno crescente, com'è avvenuto in Afghanistan fra il 2004 e il 2010. Dall'altro lato il prolungamento del conflitto militare, invece che un'attività internazionale volta al mantenimento della pace e alla ricostruzione istituzionale, tende più facilmente ad accrescere la volontà di disimpegno. Anche in questo caso quanto più cresce tale volontà tanto più si assottigliano le speranze di raggiungere i risultati desiderati.

Nell'analisi più specifica relativa alle percezioni del ritiro della Nato dall'Afghanistan è necessario tenere presente tre considerazioni di fondo, utili a comprendere le percezioni dei singoli attori in un quadro più generale e, quindi, evitare di interpretare le posizioni di alcuni alleati come anomale o difformi dai *trend* complessivi che attraversano la comunità atlantica.

In primo luogo, va tenuto presente che all'interno della Nato – sia in Europa sia in Nord America – si è registrato negli ultimi anni un ricorrente 'scollamento' fra governi e opinioni pubbliche. Per un verso, i governi hanno mantenuto fermo il loro impegno verso gli obiettivi strategici di fondo della missione Isaf e, più in generale, verso l'Alleanza e la sua credibilità internazionale. Per l'altro, le opinioni pubbliche hanno registrato – seppur in misura diversa da paese a paese – un calo crescente dei consensi relativi

all'impegno militare in Afghanistan e quindi una crescita delle posizioni favorevoli al ritiro. Il *trend* è stato più contenuto ed è emerso più lentamente negli Stati Uniti rispetto ai paesi europei, tuttavia questo scollamento tra opinione pubblica e decisioni governative ha un carattere generale.

In secondo luogo, non vanno trascurati gli effetti della natura asimmetrica della Nato, le cui conseguenze sono evidenti anche nelle percezioni rispetto al ritiro dall'Afghanistan. L'Alleanza atlantica ha la peculiarità di essere fortemente asimmetrica al suo interno per la semplice ragione che uno degli alleati – gli Stati Uniti – è di gran lunga il più potente, detiene *asset* militari quantitativamente e qualitativamente più avanzati rispetto agli altri ed esercita, inevitabilmente, un potere decisionale straordinariamente superiore. Questa asimmetria ha segnato tutta la storia della Nato e ha influito notevolmente anche sulla vicenda della missione in Afghanistan: dalla decisione di intervenire alle modalità di condurre le operazioni, fino all'ipotesi e alla realizzazione del disimpegno militare. Per questa ragione è inevitabile che le percezioni e le decisioni relative al ritiro che si registrano negli alleati europei – e più in generale nei *partner* non appartenenti alla Nato ma che contribuiscono alla missione Isaf – riflettano sia le percezioni che le decisioni americane. È fuorviante, dunque, interpretare le percezioni dei paesi alleati e dei *partner* sul ritiro come del tutto autonome dalle politiche degli Stati Uniti.

Infine, va tenuta presente una peculiarità della missione in Afghanistan che ha riflessi sulle percezioni dell'intervento in generale e del disimpegno militare in particolare. A differenza degli interventi militari che l'hanno preceduta (in Bosnia e in Kosovo) e quelli successivi (in Libia), la missione in Afghanistan è stata anzitutto e soprattutto una "missione americana". Per gli attentati dell'11 settembre, per la decisione di intervenire unilateralmente e solo successivamente coinvolgere la Nato, nel 2003, per il tipo di interesse strategico in gioco, per l'investimento fatto e per altre ragioni ancora l'intervento in Afghanistan è stato essenzialmente americano. Per quanto anche in Europa o in altre regioni possano essere condivise le percezioni circa il terrorismo internazionale o relativamente alla rilevanza geopolitica dell'Asia centrale, sarebbe fuorviante pensare che tali percezioni siano identiche a quelle degli Stati Uniti. È più realistico e utile tener presente che per gli Stati Uniti la posta in gioco in Afghanistan è necessariamente diversa rispetto ai loro alleati e *partner*. Questo si riflette anche sul disimpegno internazionale, le cui conseguenze – positive o negative che siano – hanno ricadute diverse negli Stati Uniti e negli altri paesi coinvolti nell'intervento.

1. La Nato di fronte al ritiro dell'Afghanistan

La percezione del ritiro dall'Afghanistan all'interno della Nato va necessariamente interpretata alla luce della fase particolarmente delicata che sta attraversando l'Alleanza, soprattutto nella sua compagine europea¹. La crisi dell'eurozona e il crescente interesse strategico americano per l'Asia, accompagnato da un interesse decrescente per l'Europa, influenzano inevitabilmente le valutazioni circa l'impegno militare in Afghanistan.

Da un lato, la crisi economico-finanziaria impone una forte razionalizzazione degli strumenti dell'Alleanza, delle sue attività e dei suoi impegni, accompagnata a un riordino delle priorità strategiche. In questa prospettiva il disimpegno dall'Afghanistan si profila come auspicabile, se non necessario. Razionalizzazione e riordino delle priorità rappresentano, infatti, le chiavi di lettura tanto delle proposte del segretario generale Anders Fogh Rasmussen circa la *smart defense*, quanto delle revisioni al ribasso riguardanti i livelli di addestramento e mantenimento delle Forze di sicurezza afgane; l'ipotesi di mantenere attive le attuali 352.000 unità anche dopo il ritiro completo nel 2014 sarebbe, infatti, un impegno particolarmente gravoso².

Dall'altro lato, il progressivo spostamento degli interessi americani verso l'Asia è fonte di preoccupazione in Europa e ha dei riflessi indiretti anche sull'impegno in Afghanistan. L'attenuarsi della presenza e dell'attenzione americana verso l'Europa apre una fase nuova e incerta per la Nato, mettendo in crisi la

¹ Per un'analisi sintetica ma efficace dello stato attuale della Nato si veda *The future of the transatlantic alliance: NATO's sea of troubles*, in «The Economist», 31 March 2012.

² *Afghan General Sounds Alarm: Defense Minister Says New U.S. Proposal to Cut Local Troop, Police Forces Risks Endangering Nation*, in «Wall Street Journal», 12 February 2012; *Afghanistan's fading hopes: All the wrong messages*, in «The Economist», 17 March 2012. Il tema e l'entità della riduzione quantitativa delle Forze di Sicurezza Afgane verrà affrontato ufficialmente al prossimo summit Nato di Chicago (20-21 maggio 2012), ma già in un summit inter-ministeriale della Nato a Bruxelles (febbraio 2012), secondo quanto riportato dal «Wall Street Journal» e da «The Economist», è stata avanzata la proposta della riduzione di un terzo delle Forze di Sicurezza Afgane (dalle 352.000 attuali alle 230.000 dopo il 2014, riducendo i costi previsti per il loro mantenimento da parte dei paesi Nato da 6 a 4 miliardi di dollari all'anno).

concezione “globale” dell’Alleanza. Se, infatti, fino a qualche anno fa sembrava inevitabile anche per gli alleati europei abbracciare il concetto di *Global Nato*, quindi di un’alleanza pronta a intervenire su scala globale, alla luce del quale si giustificava l’intervento in Afghanistan, oggi la tendenza sembra invertirsi. Da parte europea, proprio alla luce del maggior impegno americano in Asia, si fa strada l’idea di ridare all’Alleanza una posizione più regionale ed euro-centrica. In altri termini, quanto più entra in crisi il concetto di *Global Nato* tanto più si fa strada l’idea di ridare priorità strategica all’Europa e al vicinato europeo. Questa tendenza è ulteriormente rafforzata sia dalla volontà di razionalizzazione e riordino delle priorità strategiche cui si è accennato, sia dai potenziali di instabilità provenienti dalla sponda sud del Mediterraneo e dal Medio Oriente. Se, dunque, il raggio d’azione globale tende a restringersi per ritornare a focalizzarsi principalmente sull’Europa, l’intervento in Afghanistan viene percepito di conseguenza come eccessivamente lontano: un teatro dove si è intervenuti in via eccezionale e da dove - quindi - è preferibile ritirarsi per tornare a occuparsi delle minacce alla sicurezza nello spazio geopolitico euro-atlantico.

Se la crisi economico-finanziaria e lo spostamento degli interessi strategici americani verso l’Asia hanno effetti più o meno indiretti sull’intervento in Afghanistan, la percezione del ritiro, a un livello più specifico, è segnata dall’ambiguità stessa con cui è stato percepito l’intervento a partire dal 2001 e soprattutto dal 2003, quando la Nato ha preso il comando di Isaf. Per un verso, Isaf è stata e rimane la missione più impegnativa e importante dell’intera storia della Nato. Per la prima e unica volta nel 2001, all’indomani degli attentati dell’11 settembre, l’Alleanza ha invocato l’articolo 5 del Patto Atlantico, ossia l’impegno di ogni membro alla sicurezza collettiva in difesa dell’alleato attaccato. Isaf è, inoltre, la missione più impegnativa per la quantità di mezzi dispiegata, per la distanza degli alleati dal loro territorio e per il livello di problematicità sul piano militare. Per un altro verso, proprio l’Afghanistan è il teatro in cui la Nato non ha raccolto un successo militare – in particolare se paragonato alle missioni che l’hanno preceduto nei Balcani e succeduto in Libia.

In altre parole, rispetto all’impegno in Afghanistan la Nato ha misurato tanto la sua rilevanza (la capacità di intervenire a livello globale e condurre una guerra ad alta intensità per un periodo di tempo estremamente prolungato) quanto i suoi limiti (le tensioni fra gli alleati, l’eterogeneità degli impegni e dei contributi, le difficoltà nel condurre una campagna di contro-insorgenza e la prospettiva dell’insuccesso).

Tale ambiguità si riflette inevitabilmente anche sulle percezioni del ritiro, su cui sono leggibili alcune tensioni interne. Anzitutto, è ambiguo il tipo di priorità accordata oggi all’Afghanistan, cui è agganciata la percezione e, in ultima analisi, la decisione del ritiro. Per un verso, la missione in Afghanistan è dichiarata come una delle maggiori – se non la principale – priorità della Nato. Nei documenti ufficiali prodotti al *summit* dell’Alleanza di Strasburgo-Kehl nel 2009 e all’ultimo *summit* di Lisbona del 2010, si legge che la missione Isaf rimane un’*Alliance’s key priority*³. Per un altro verso, la volontà e la decisione di avviare un disimpegno militare dal paese è progressivamente emersa – negli Stati Uniti e in Europa – e ha trovato forma ufficiale nel piano di ritiro adottato nello stesso *summit* di Lisbona nel 2010. Al di là delle dichiarazioni ufficiali d’impegno in Afghanistan, molti sono i segnali che mostrano un’inclinazione al disimpegno: il fatto che l’adozione di un piano di ritiro non sia fondata realisticamente su un effettivo miglioramento delle condizioni di sicurezza del paese o su una reale autonomia e affidabilità delle forze di sicurezza afgane ma piuttosto su una scelta maturata nei paesi coinvolti nell’intervento; il dato della crescente insofferenza delle opinioni pubbliche che i governi dei paesi Nato non possono, oltre una certa misura, ignorare; le resistenze cui è andato incontro Obama al *summit* di Strasburgo-Kehl nel chiedere agli alleati europei di inviare più truppe.

Inoltre, è leggibile un’ambiguità (strettamente legata a quella appena decritta) nell’interpretazione stessa del piano di ritiro. In parte, esso è interpretato come un piano definito la cui via d’uscita (nel 2014) è percepita come certa. In alcuni casi addirittura si paventa o si auspica l’anticipazione del ritiro, com’è stato annunciato a febbraio dal Segretario alla Difesa americano Leon Panetta, il quale ha previsto la possibilità di concludere le missioni di combattimento già nel corso del 2013 (un anno prima di quanto previsto dal piano di ritiro concordato a Lisbona in sede Nato)⁴. In parte, invece, continuano a persistere molti dubbi sulle conseguenze di un ritiro precipitoso. In particolare, alcuni sottolineano il rischio di mettere a

³ *Lisbon Summit Declaration - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, November 2010* (http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm?mode=pressrelease); *Summit Declaration on Afghanistan - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Strasbourg / Kehl, April 2009* (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_52836.htm?mode=pressrelease).

⁴ *Afghanistan: Leon Panetta signals end to US combat role*, BBC News, 2 February 2012; *U.S. to End Combat Role in Afghanistan as Early as Next Year, Panetta Says*, in «The New York Times», 1 February 2012.

repentaglio i progressi raggiunti negli ultimi due anni grazie al *surge* promosso dal presidente Obama – una forte iniezione di truppe, come parte di una rinnovata strategia di contro-insorgenza, che si è sostanziato nell'invio di 40.000 uomini (di cui 30.000 statunitensi) nel corso della prima metà del 2010⁵. In altre parole, sull'interpretazione del piano di ritiro coesistono sia una componente più incline a seguire il programma nelle scadenze stabilite, sia una più flessibile, preoccupata da un disimpegno troppo repentino – una *rush exit* come l'hanno chiamata l'ex-Segretario alla Difesa Robert Gates e il Segretario Generale della Nato Rasmussen⁶.

2. Regno Unito

Il ruolo del Regno Unito nella Nato e nelle sue missioni non può essere valutato se non tenendo presente la *special relationship* con gli Stati Uniti. Per ragioni culturali, politiche e storiche, l'alleanza fra Washington e Londra è un legame eccezionalmente solido, una delle *partnership* più durature e stabili dell'intero sistema internazionale. Rispetto alla gran parte dei paesi europei, fra Stati Uniti e Gran Bretagna esiste un'indiscutibile alleanza bilaterale che prescinde dal quadro multilaterale della Nato. Questo legame è testimoniato dalla partecipazione inglese alle missioni militari condotte dagli Stati Uniti, anche senza il consenso o la partecipazione della Nato, come in Iraq nel 2003 e in Afghanistan nella missione *Enduring Freedom* dal 2001 al 2003 (prima del coinvolgimento della Nato).

Il contributo inglese alla missione in Afghanistan e le percezioni rispetto al ritiro sono dunque agganciate alle percezioni e decisioni americane. Se questo è vero anche per gli altri membri della Nato – per l'asimmetria nell'Alleanza e per il fatto che quella in Afghanistan è principalmente una missione americana – lo è ancor di più per il Regno Unito, proprio in ragione della *special relationship* che lega i due paesi.

Non stupisce dunque che il contributo inglese alla missione Nato sia il secondo, dopo quello degli Stati Uniti, in termini quantitativi e qualitativi. Delle 129.895 unità che oggi compongono Isaf, 9.500 sono inglesi⁷. Nel 2010, anno di attuazione della strategia di Obama con l'invio di 40.000 truppe aggiuntive (30.000 americane e 10.000 provenienti dagli altri alleati), la Gran Bretagna ha raggiunto approssimativamente le 10.000 unità⁸. Il contributo inglese è stato significativo anche sul piano qualitativo perché è stato operativo nelle zone più insicure dell'Afghanistan (in particolare nella provincia dell'Helmand) e ha preso parte alle operazioni di combattimento più rischiose nelle aree sud-orientali del paese, dove la presenza dei talebani è più forte.

Il ritiro dall'Afghanistan è stata una delle questioni centrali discusse dal premier inglese David Cameron con il presidente americano nel suo recente viaggio negli Stati Uniti (marzo 2012). Entrambi hanno sottolineato la volontà di rispettare il piano di ritiro deciso a Lisbona in sede Nato. E hanno ribadito i termini della strategia di ritiro: (a) investimento sulle Forze di sicurezza afgane; (b) passaggio di consegne a queste ultime nella gestione della sicurezza del paese (che dovrebbe avere già corso nel 2013); (c) passaggio da un ruolo di combattimento a uno di addestramento entro il 2014, le cui prossime fasi verranno discusse nel *summit* Nato di Chicago a maggio; (d) impegno per un programma di lungo periodo di aiuto all'Afghanistan, che si estenda ben oltre il 2014; (e) garanzia che l'Afghanistan rimanga un paese inospitale per i gruppi terroristici internazionali⁹.

Nelle dichiarazioni ufficiali del presidente americano e del premier inglese sono leggibili le stesse ambiguità alle quali si accennava nella sezione precedente. Per un verso, c'è la volontà di rimanere impegnati nel portare a termine la missione con successo (garantendo stabilità all'Afghanistan, condizione da cui dipende la possibilità che esso rimanga un paese inospitale per i gruppi terroristici). Per un altro, viene ribadita la volontà di rispettare il programma di ritiro entro le date annunciate a Lisbona. Da parte inglese

⁵ Sulle voci che hanno paventato il rischio di compromettere i risultati della strategia di Obama e del *surge* si veda: *2012 troop pullback worries military experts*, in «The New York Times», 22 June 2011.

⁶ *Gates Vows 'No Rush to the Exits' in Afghanistan*, in «The New York Times», 9 June 2011; *NATO Agrees on Roadmap for Transition to Afghan Lead*, sito ufficiale di Isaf (<http://www.isaf.nato.int/>, ultima consultazione il 4 aprile 2012).

⁷ *Isaf Troop Contributing Nations*, sito ufficiale di Isaf. Gli Stati Uniti contribuiscono alla missione con 90.000 unità, le restanti 40.000 unità sono fornite dagli altri 49 paesi partecipanti (dei complessivi 50 paesi, 17 sono membri della Nato). Per i dati sui paesi partecipanti e il numero di unità offerte si rimanda al sito ufficiale di Isaf (<http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, dati aggiornati a gennaio 2012).

⁸ *Afghanistan: the Timetable for Security Transition*, House of Commons Library, December 2011 (www.parliament.uk/briefing-papers/SN05851.pdf).

⁹ *Obama and Cameron pledge not to delay Afghanistan withdrawal*, in «the Guardian», 15 March 2012; *Obama, Cameron offer united front on Afghanistan*, Syria, CNN articles, 14 March 2012.

se, più in particolare, ci sono le dichiarazioni di David Cameron che danno rilievo alla volontà del pubblico inglese di avviare un disimpegno, di porre fine alla missione e di sapere che le truppe stanno per tornare a casa («I think people want an endgame, they want to know that our troops are going to come home»)¹⁰. Allo stesso tempo, c'è l'ammissione che in Afghanistan le difficoltà sono molte, la situazione non è stabilizzata e non ci si può aspettare che il paese possa diventare una piena democrazia¹¹. Su questo versante, infatti, tanto Cameron quanto Obama hanno rigettato le critiche circa un ritiro troppo frettoloso¹².

Al di là delle dichiarazioni ufficiali, quel che traspare da parte del governo inglese è l'impegno a rispettare le date di ritiro annunciate in sede Nato, auspicando che i progressi fatti negli ultimi anni dalle Forze di sicurezza afgane, seppur limitati, siano sufficienti a non abbandonare il paese al caos dopo il 2014¹³. Essenzialmente, c'è l'ammissione implicita del fatto che la decisione di disimpegno militare ha origini interne (pressione dell'opinione pubblica e intento di rimanere agganciati al piano di ritiro della Nato) e non è dettata da un miglioramento della situazione in Afghanistan tale che realisticamente possa far prevedere la stabilità del paese dopo il ritiro internazionale.

D'altro canto, le pressioni da parte dell'opinione pubblica si sono fatte progressivamente sentire negli ultimi anni, ampliando lo scollamento fra quest'ultima e le posizioni del governo. Se nei primi anni dell'intervento (2001-2006) l'opinione pubblica inglese ha sostenuto ampiamente la decisione di intervenire in Afghanistan, sulla scorta anzitutto dello shock provocato in Occidente dagli attentati dell'11 settembre, a partire dal 2007 il consenso verso la missione è andato declinando. Nel 2009, a un sondaggio condotto congiuntamente dalla BBC e da «The Guardian» il 42% del pubblico inglese dichiarava di essere favorevole a un ritiro immediato, il 14% a un ritiro graduale e il 40% a far rimanere le truppe inglesi in Afghanistan finché necessario¹⁴. Nel 2010, secondo un sondaggio condotto dal *Newsnight Programme* della BBC, il 64% considerava la guerra in Afghanistan impossibile da vincere¹⁵. Nel 2011, secondo i dati riportati dal *Pew Global Attitude Project*, il 51% degli inglesi è favorevole al ritiro delle truppe¹⁶ e permane lo scetticismo della maggioranza assoluta del pubblico inglese sul fatto che la guerra possa essere vinta¹⁷. In sintesi, l'opinione pubblica inglese non solo è favorevole al ritiro ma crede, più in generale, che non sia possibile un esito positivo dell'intervento internazionale.

3. Germania

Il contributo tedesco alla missione Isaf, il ruolo della Germania nella Nato e la sua partecipazione agli interventi militari sono molto diversi rispetto al caso inglese. La storia della Germania nell'Alleanza atlantica è stata molto più tormentata, negli anni della guerra fredda per la divisione del paese, per il tardivo ingresso della Germania occidentale e naturalmente per l'eredità della seconda guerra mondiale. Ma anche nel periodo successivo alla guerra fredda, dopo la riunificazione, il ruolo della Germania nella Nato è stato *sui generis*. Il tratto più distintivo riguarda per l'appunto l'uso della forza, timido nei Balcani, incerto in Afghanistan e del tutto assente in Libia.

Il contributo tedesco all'intervento in Afghanistan è stato ambivalente. Per un verso, la Germania ha offerto un contributo di uomini quantitativamente notevole, il terzo più numeroso dopo Stati Uniti e Regno Unito (4.800 unità)¹⁸. Il contingente tedesco è inoltre responsabile del Comando Regionale Nord, con sede a Mazar-i-Sharif. L'impegno in Afghanistan da parte tedesca, tuttavia, non è paragonabile a quello di altri paesi europei – a quello del Regno Unito ad esempio – per il fatto che il contingente è dispiegato nella regione più stabile e sicura del paese, nella parte settentrionale, dove la presenza dei talebani è

¹⁰ *Cameron in US: Public want Afghanistan "endgame"*, BBC News, 14 March 2012.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Obama and Cameron pledge not to delay...*, cit.; *Obama, Cameron offer united...*, cit.

¹³ *In brief: Afghanistan – timetable to 2014*, House of Commons Library, March 2012 (www.parliament.uk/briefing-papers/SN06282).

¹⁴ Dati riportati dalla BBC (BBC History - http://www.bbc.co.uk/history/events/public_opinion_about_the_afghan_war_changes).

¹⁵ *Newsnight Poll: Most think Afghan War "Unwinnable"*, BBC News (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/newsnight/8530761.stm>).

¹⁶ *Views of the U.S. and American Foreign Policy*, Pew Global Attitude Project (<http://www.pewglobal.org/2011/07/13/chapter-2-views-of-the-u-s-and-american-foreign-policy/>).

¹⁷ Il 60% secondo «The Sun» (*Brits want out of "unwinnable" war. Shock Afghanistan poll*, in «The Sun», 5 April 2012); il 73% secondo i dati di ComRes (*Three-quarters of public believe war in Afghanistan is unwinnable*, in «The Independent Post», 13 March 2012).

¹⁸ *Isaf Troop Contributing Nations*, sito ufficiale di Isaf (<http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>, dati aggiornati a gennaio 2012).

scarsa o nulla. Il ruolo operativo del contingente tedesco è stata di *peace-keeping*, con regole di ingaggio estremamente restrittive che non hanno impegnato i soldati tedeschi in operazioni di combattimento nelle zone più rischiose del paese e, più in generale, nella campagna militare di contro-insorgenza. Per queste ragioni il contingente tedesco in Isaf è andato incontro a una serie di critiche, in modo particolare nei periodi più drammatici del conflitto, da parte di altri alleati della Nato più esposti ai rischi della guerra e con un alto numero di perdite.

Non stupisce che, sia per ragioni storiche sia per ragioni più contingenti circa l'impegno in un teatro lontano come l'Afghanistan, l'opinione pubblica abbia manifestato uno scarso interesse e poco consenso rispetto alla partecipazione tedesca alla missione Isaf. Secondo i dati del *Pew Global Attitude Project*, nel 2011, il 58% dei tedeschi si è detto favorevole al ritiro dall'Afghanistan (contro un 41% favorevole a mantenere le truppe nel paese)¹⁹. Dati simili sono emersi in un sondaggio più recente, condotto a marzo 2012 dalla tv tedesca ARD, da cui emerge che il 57% del pubblico tedesco è favorevole al ritiro delle truppe prima della scadenza prevista per il 2014 e solo il 26% ritiene che il governo dovrebbe rispettare le scadenze previste dal piano di ritiro della Nato²⁰. Nondimeno, a livello governativo, anche in Germania c'è stato sempre un consenso bipartisan rispetto alla partecipazione e al rifinanziamento periodico della missione. Un lieve cambiamento nel rifinanziamento, non sostanziale ma significativo sul piano simbolico e politico, si è registrato nel gennaio del 2011, quando il Bundestag ha approvato, come al solito a larga maggioranza, l'estensione annuale del mandato ma per la prima volta introducendo un riferimento esplicito all'inizio del ritiro del contingente tedesco entro la fine del 2011²¹.

Sul tema del ritiro, il cancelliere tedesco Angela Merkel è una delle poche voci a livello europeo che ha sollevato qualche perplessità circa l'ipotesi di ritiro entro il 2014. Similmente a quanto affermato dagli esperti militari e da alcuni esponenti politici negli Stati Uniti circa i rischi di un ritiro troppo precipitoso, la Merkel ha affermato, in occasione della sua recente visita in Afghanistan, che le condizioni del paese non sono mature per un disimpegno militare²². L'uccisione del tutto ingiustificata di 16 civili afgani da parte di un soldato americano e le proteste che hanno attraversato il paese nei giorni della visita del cancelliere tedesco hanno certamente influito sulle dichiarazioni rilasciate dalla Merkel a Mazar-i-Sharif. Tuttavia, in quelle dichiarazioni è evidente la percezione del rischio che il ritiro internazionale possa aprire una fase incerta di instabilità in Afghanistan.

4. Turchia

La Turchia ha attualmente 1.845 militari schierati nella missione Isaf, che ha guidato due volte nel 2002-2003 (Isaf-II) e nel 2005 (Isaf-VII). A partire dall'agosto 2006 e per due anni, la Turchia ha inoltre assunto il comando del *Regional Command Capital* (Rcc)²³, ripreso nel novembre 2009 e prolungato, su richiesta degli Alleati, fino al novembre 2012. In linea con la costante richiesta di sostegno alle istituzioni nazionali afgane, la Turchia è stata attivamente impegnata anche in attività di addestramento dell'*Afghan National Army* (Ana) e della *Afghan National Police* (Anp), oltre che nella costituzione di due *Provincial Reconstruction Team*, nella provincia orientale di Wardak (2006) e a Shibirgan, nel nord del paese.

L'impegno in Afghanistan ha rivestito per la Turchia una fondamentale importanza sotto due aspetti. L'attiva partecipazione al contingente Isaf è anzitutto servita a ribadire l'attaccamento del paese alla cooperazione euro-atlantica. In una fase, quella successiva all'insediamento del Partito per la giustizia e lo sviluppo, caratterizzata da un netto allentamento dei legami turco-statunitensi e dalla presa di distanza di Ankara dalle iniziative regionali intraprese dalla Casa Bianca nel proprio vicinato, la presenza nello scacchiere afgano ha avuto il significato, non meramente simbolico, di riaffermare con forza il vettore atlantico della politica estera turca.

Al contempo, l'attiva partecipazione alla stabilizzazione dell'Afghanistan, oltre a rappresentare un'ulteriore prova del tentativo turco di giocare un ruolo chiave in quegli scenari regionali in cui si proietta la "profondità strategica" del Paese, è risultata pienamente in linea con il ventennale corso della politica centrasiatrica di Ankara. Fallito il progetto di promozione di una piattaforma politico-strategica comune tra le repubbliche turcofone della regione, la direttrice centrasiatrica della politica estera turca si è avvalsa, a

¹⁹ *Views of the U.S. and American Foreign Policy...*, cit.

²⁰ *Germans want early withdrawal from Afghanistan*, Europe News, 16 March 2012.

²¹ *Germany's Afghanistan mission extended by one year*, BBC News, 28 January 2012; *Afghanistan: the Timetable for Security Transition...*, cit., p. 23.

²² *Afghanistan: Germany's Merkel in troop deadline warning*, BBC News, 12 March 2012.

²³ Comprende la città di Kabul e quattordici distretti della provincia.

partire dalla metà degli anni Novanta, dell'iniziativa del mondo imprenditoriale nazionale e, più in particolare, della nuova borghesia musulmana. Come in altri e rilevanti scenari regionali, la ricerca di nuovi mercati di sbocco per i prodotti turchi è divenuta sostegno e compendio economico delle relazioni inter-governative turco-afgane.

La prospettiva del ritiro delle truppe Nato dall'Afghanistan non comporterà dunque, verosimilmente, la fine della presenza turca nel paese. Una presenza che – nonostante l'opinione pubblica sia in maggioranza favorevole al ritiro delle truppe (75% nell'aprile 2011²⁴) – risponde alle richieste di ampi settori della politica nazionale. Se il ritiro potrebbe riguardare le forze di sicurezza nazionali, non riguarderà il mondo imprenditoriale e filantropico turco. Una chiara indicazione in questo senso è giunta dal recente vertice dell'Unione turco-afghana dei commercianti, che ha ribadito che gli investimenti turchi e la cooperazione economica bilaterale non sono dipendenti dalla presenza nel paese di forze di sicurezza straniere; al contrario, rappresentano una solida base per la sostenibilità della crescita economica afgana anche nel periodo successivo al 2014 quando, ultimato il processo di transizione, potrebbero diminuire significativamente gli aiuti della comunità internazionale.

5. Emirati Arabi Uniti

Gli Emirati Arabi Uniti (Eau) fanno parte dell'Isaf dal 2003 e sono l'unico paese arabo a contribuire alla missione internazionale guidata dalla Nato con operazioni su vasta scala. Pur avendo una esigua presenza sul campo – circa 250 soldati dislocati nella provincia di Helmand²⁵ nella parte meridionale del paese – gli Eau svolgono un ruolo di rilievo nella ricostruzione e nelle operazioni di *peacekeeping*, unendo all'assistenza umanitaria un'attenta opera di sminamento. Attraverso ingenti donazioni private, gestite dalla Mezzaluna rossa, hanno contribuito alla costruzione di scuole, moschee, cliniche mediche, un grande ospedale e un'università. Nel 2009 è andato all'Afghanistan il 14% del totale degli aiuti esterni degli Eau. Il 73% dell'assistenza è gestito dal Fondo per lo sviluppo di Abu Dhabi sotto forma di sovvenzioni. La maggior parte dei fondi è destinata al settore delle costruzioni – prevalentemente edilizia abitativa a Kabul e nelle province limitrofe – mentre una parte minore a infrastrutture e servizi. Nell'agosto del 2011 il ministro degli esteri degli Eau, Abdullah Bin Zayed Al Nahyan, in occasione dell'incontro ad Abu Dhabi con il suo omologo afgano, Zalmai Rassoul, ha firmato un memorandum d'intesa per la concessione di aiuti (238 milioni di dollari) per la ricostruzione dell'Afghanistan. Al di là dell'assistenza umanitaria e finanziaria, il personale degli Eau, visto con favore dagli afgani anche per una questione di affinità religiosa, è impegnato nella creazione di consigli consultivi con i leader locali.

Alla Conferenza di Bonn di dicembre 2011 il ministro degli esteri ha ribadito l'impegno degli Eau nel processo di transizione per il progressivo trasferimento della gestione della sicurezza alle forze afgane e della piena sovranità al governo dell'Afghanistan alla fine del 2014, sottolineando l'importanza di una soluzione politica e non militare ai problemi del paese nonché la necessità di concentrare gli sforzi internazionali sugli aspetti civili e sullo sviluppo socio-economico del paese²⁶. Da una prospettiva emiratina, il fatto che la guida e l'*ownership* del processo di reintegrazione e riconciliazione spetti agli afgani non esclude l'impegno a lungo termine della comunità internazionale nell'addestramento ed equipaggiamento delle Forze di sicurezza nazionali afgane, nell'assistenza allo sviluppo e, non da ultimo, nell'incoraggiare gli investimenti nel settore privato. È verosimile che gli Eau possano mantenere una presenza anche oltre la fine della missione Nato nel 2014. La stabilità dell'Afghanistan si inserisce, infatti, nel più ampio quadro di sicurezza regionale. L'impegno in Afghanistan degli Eau, dunque, si è concentrato principalmente sugli aspetti civili e di ricostruzione. Tuttavia, benché la dimensione militare del disimpegno internazionale non sia centrale nei calcoli del governo emiratino, data l'esiguità del contributo sul piano operativo, il ritiro della Nato interessa gli Eau proprio per le ricadute che può avere sulla tenuta dell'Afghanistan, sui rapporti bilaterali e sulla stabilità regionale.

²⁴ Pew Global Attitudes survey, April 2011, edizione web, <http://pewglobal.org/files/2011/07/Pew-Global-Attitudes-Arab-Spring-FINAL-May-17-2011.pdf>

²⁵ S.A. Makahleh, *UAE troops spare no effort to bring peace to Afghanistan*, in «Gulf News», 24 August 2011.

²⁶ H.H. Abdullah bin Zayed Al Nahyan's Speech, Bonn 2 Conference, 5 December 2011, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/603094/publicationFile/162638/United%20Arab%20Emirates.pdf>.

Le opinioni riportate nel presente dossier sono riferibili esclusivamente all'Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Te. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67062989 - e-mail: segreteriaAAII@senato.it