

**IL VERTICE DI BUCAREST:  
QUALE RUOLO PER LA NATO IN AFGHANISTAN?  
Aprile 2008**

*di Valentina Nardozi*

Dal 2 al 4 aprile si è svolto a Bucarest, in Romania, il 59° Vertice della NATO. Il summit è stato descritto da molti come il più importante della storia dell'Alleanza Atlantica, sia per l'elevato numero e il livello dei partecipanti, sia per i temi affrontati e le decisioni assunte. In Romania, infatti, si sono riunite le rappresentanze, oltre che dei Paesi NATO, anche degli Stati partner, delle Nazioni partecipanti alla missione ISAF in Afghanistan e delle più importanti organizzazioni internazionali. L'agenda del Vertice è stata ampia e comprensiva di tutti i temi attorno ai quali la NATO ha strutturato la propria attività negli ultimi quindici anni.

Di rilevante importanza sono state le decisioni sull'allargamento. Da una parte il Vertice ha formalmente invitato l'Albania e la Croazia ad aderire pienamente all'Alleanza, grazie ai buoni risultati conseguiti da tali Paesi nell'ambito del *Membership Action Plan* (MAP) ma, dall'altra, ha congelato la medesima proposta nei confronti della Macedonia (o ex Repubblica jugoslava di Macedonia – FYROM), almeno fino a quando non sarà risolto il contenzioso con la Grecia sul nome di questo Paese. Per il momento, invece, è stata rinviata l'offerta all'Ucraina e alla Georgia di entrare nel MAP, viste le riserve o la contrarietà manifestate da alcuni Stati dell'Europa occidentale, in particolare Francia e Germania, preoccupati di salvaguardare le relazioni con la Russia, indispensabile partner energetico. L'apertura alla Georgia e all'Ucraina, al contrario, veniva appoggiata dagli Stati Uniti, anche se tale sostegno è stato interpretato da alcuni osservatori<sup>1</sup> come una mossa tattica del Presidente George W. Bush, cosciente dell'opposizioni che avrebbe incontrato tra gli alleati europei, per ottenere in cambio un ampio consenso all'installazione di missili anti missili balistici in Polonia e della relativa postazione radar nella Repubblica Ceca.

I rapporti con Mosca sono stati un altro importante tema affrontato in Romania. Durante il Consiglio NATO-Russia, svoltosi in chiusura del Vertice, le parti hanno apparentemente raggiunto accordi su questioni di notevole rilievo, ma in sostanza hanno mantenute salde le proprie posizioni. Difatti, se da un lato esse hanno convenuto che l'attuale programma comune di addestramento del personale afgano nel settore della lotta al narcotraffico verrà trasformato in un accordo permanente, dall'altro lato hanno raggiunto un'intesa per il trasporto, attraverso il territorio russo (e quello di altri Paesi dell'Organizzazione del Trattato di Sicurezza Collettiva), di rifornimenti per le forze Nato impiegate in Afghanistan, ma con un limite: Mosca ha imposto che non potranno transitare truppe o materiali di armamento. Tale vincolo ha smorzato di molto il livello dell'accordo, che avrebbe fornito alla NATO una preziosa alternativa al corridoio pakistano per rifornire le proprie truppe, e prova che, al di là delle decisioni adottate in merito a importanti cooperazioni, la partnership non ha fatto il salto di qualità auspicato, mantenendosi su toni ancora tiepidi, dettati dal reciproco sospetto. Significativa, in tal senso, è stata la dichiarazione rilasciata

---

<sup>1</sup> JEAN C., "NATO, via libera allo scudo spaziale in Europa", Il Messaggero, 4 aprile 2008.

durante una conferenza stampa dal Presidente Vladimir Putin, il quale ha affermato che, malgrado gli spiragli di dialogo tra i Paesi NATO e la Russia, quest'ultima non potrà non continuare a subire la minaccia del programma dello scudo antimissile e della continua espansione dell'Alleanza Atlantica verso l'Europa dell'est<sup>2</sup>.

Uno degli argomenti più attesi del Vertice è stato quello inerente l'impegno in Afghanistan. Il summit è stato preceduto dalle denunce su una NATO profondamente divisa al proprio interno in merito alla missione ISAF e per tale motivo l'incontro di Bucarest doveva rappresentare l'occasione per un confronto franco e leale tra i leader degli Stati membri, allo scopo di chiarire le rispettive posizioni e sviluppare un dibattito costruttivo sul futuro della missione militare. Il dialogo sull'Afghanistan si è concluso con l'adozione della "ISAF's Strategic Vision"<sup>3</sup>, un documento firmato da tutti i Paesi membri, strutturato in quattro punti, che pone le basi per una nuova strategia per il Paese asiatico.

- Nel primo punto gli alleati ribadiscono di considerare la missione a sostegno del Governo di Kabul una priorità fondamentale nel quadro della strategia della NATO per il XXI secolo, nonché un impegno di lungo termine che essi hanno dichiarato di voler realizzare condividendone gli oneri, provvedendo a fornire tutti i mezzi necessari, in termini di forze, armamenti e equipaggiamenti, garantendo la massima flessibilità sul loro impiego da parte del Comandante di ISAF e incentivando la lotta alla propaganda dei gruppi estremisti attraverso il potenziamento delle capacità di comunicazione dell'Alleanza.
- Il secondo punto è incentrato sul rinnovo dell'impegno ad aiutare le istituzioni afgane a rafforzare la propria autorità in modo che possano assumere la responsabilità di gestire direttamente le sfide e i problemi relativi alla stabilizzazione del Paese. Sotto questo aspetto viene posto l'accento sull'impegno della NATO nella preparazione delle forze di sicurezza afgane, in particolare dell'Afghan National Army il cui organico deve essere portato a 80.000 uomini entro il 2010.
- Il terzo punto sottolinea la volontà dell'Alleanza Atlantica di dar vita a un maggiore e più efficace coordinamento delle attività, sia militari che civili, di tutti gli attori nazionali e internazionali coinvolti nella causa afgana ("*comprehensive approach*") per procedere alla contemporanea realizzazione, nel Paese asiatico, di buoni livelli di sicurezza, *governance* e sviluppo. In tal senso la NATO riconosce la necessità di rafforzare la collaborazione con le Nazioni Unite, stringendo i rapporti con il Rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU, Kai Eide, e l'UNAMA<sup>4</sup>, e il coordinamento tra le attività civili e militari.
- Con il quarto punto viene ribadita la necessità di coinvolgere maggiormente i Paesi confinanti negli sforzi per la soluzione della crisi; è interessato in particolare il Pakistan, che

---

<sup>2</sup> DRAGOSEI F., "La NATO ai nostri confini sarà vista come minaccia", Il Messaggero, 5 aprile 2008.

<sup>3</sup> "ISAF's Strategic Vision", <http://www.nato.int/docu/pr/2008/p08-052e.html>.

<sup>4</sup> Come specularmente previsto dalle Nazioni Unite mediante la risoluzione n. 1806 (2008) del Consiglio di Sicurezza.

per ragioni storiche e geografiche è lo Stato che più degli altri può incidere sul processo di stabilizzazione dell'Afghanistan.

Al margine del Vertice di Bucarest il Segretario generale della NATO, Jaap de Hoop Scheffer, ha dichiarato<sup>5</sup> che in Afghanistan l'Alleanza Atlantica sta ottenendo ampi successi. Ma tale affermazione sembra essere smentita dalla stessa "ISAF's Strategic Vision", che indicando la volontà dei Paesi NATO di definire una nuova strategia per risolvere la questione afghana lascia intendere che quella seguita sinora è stata del tutto o in parte inadeguata. Difatti, da molto tempo l'Alleanza sta mostrando di non essere in grado di conseguire gli importanti risultati che la comunità internazionale e il Paese afghano si attendono; le forze messe a disposizione non sempre possono mantenere il controllo delle aree liberate dalla presenza dei gruppi eversivi e la situazione sta raggiungendo un livello di sempre maggiore staticità. Oltretutto, nei mesi precedenti il Vertice si sono accese polemiche sulla mancanza di uniformità nella partecipazione dei Paesi membri alla missione e si sono pertanto accentuate le divergenze tra di loro. Di fronte a tali difficoltà, la "visione strategica", ponendo la necessità di un approccio onnicomprensivo alla missione, che rievoca quanto già sancito nel 2006 dalla comunità internazionale con l'*Afghanistan Compact*, lascia capire che la NATO riconosce l'impossibilità di portare a termine il proprio compito autonomamente e senza un'azione concertata con le altre entità sia internazionali che afgane. Si può supporre, perciò, che con quanto convenuto al summit in Romania l'Alleanza Atlantica intenda superare l'assunto secondo il quale la stabilità e lo sviluppo dell'Afghanistan dipendano esclusivamente dal prioritario affermarsi della sicurezza; questo aspetto è senza dubbio importante e in alcuni casi determinante, ma è pur vero che dopo oltre sei anni dalla caduta del regime taliban, la stabilizzazione e lo sviluppo del Paese non possono più prescindere da un effettivo miglioramento delle condizioni di vita della popolazione. Senza buoni risultati nel settore dello sviluppo economico e sociale non aumenterà mai la fiducia nelle istituzioni di governo né si creeranno le condizioni per una sicurezza duratura dal momento che le cause dell'instabilità non sono attribuibili esclusivamente ai gruppi taliban intenzionati a riconquistare il potere e introdurre la legge islamica (*sharia*). Infatti, il movimento guidato dal Mullah Omar non è più un'organizzazione coesa e omogenea; occorre pertanto considerare che le azioni destabilizzanti vengono effettuate anche da gruppi composti da individui che a causa delle guerre hanno perso tutto e perciò hanno scelto di ripiegare su attività illegali, o ancora da persone che vedono nella presenza delle forze straniere la causa del perdurare delle loro misere condizioni di vita.

Il miglioramento della situazione economica, delle infrastrutture e, in generale, della qualità della vita della popolazione, nonché un più efficace coordinamento degli aiuti internazionali, sono le condizioni che, sicuramente insieme al successo dell'azione di contrasto ai gruppi eversivi, possono determinare una svolta positiva in Afghanistan. Tale posizione è sostenuta da autorevoli studiosi e analisti<sup>6</sup>; tuttavia, Barnett Rubin ha manifestato alcune riserve sul fatto che la NATO, dal momento che è un'alleanza prettamente militare, possa conseguire i propri obiettivi in Afghanistan sviluppando una strategia "*comprehensive*", ovvero che includa anche una dimensione politica ed

---

<sup>5</sup> CIOBANU C., "More, but of what", Inter Press Service, 4 aprile 2008.

<sup>6</sup> NEUMANN R. E., "Afghanistan strategies", The Washington Times, 6 aprile 2008; si vedano le dichiarazioni di Ana Pejcinova e di Barnett Rubin riportate in CIOBANU C., "More, but of what", cit.

economica<sup>7</sup>. Occorre tuttavia ricordare che la NATO, delineando il ruolo che può svolgere nel nuovo ordine mondiale scaturito dalla fine della “guerra fredda”, di cui l’Alleanza è stata un prodotto, ha cercato di rinnovarsi sotto molteplici aspetti, prevedendo anche una propria presenza sulla scena politica internazionale, scegliendo l’Afghanistan quale banco di prova del suo processo di trasformazione e ponendosi come principale interlocutore per la soluzione della crisi. A Bucarest la NATO, con l’approvazione della “visione strategica” per ISAF e del progetto di una nuova strategia ha riaffermato la propria intenzione di continuare a rinnovarsi<sup>8</sup> con la disponibilità a rispondere ai propri impegni globali in un contesto di maggior collaborazione con le istituzioni e i soggetti internazionali, specialmente l’ONU, e soprattutto in una circostanza così complessa come quella afghana<sup>9</sup>.

L’idea di un cambiamento dell’approccio seguito sinora dall’Alleanza Atlantica emerge dalla lettera del documento approvato in sede di Vertice, anche se non può certo parlarsi della formulazione di una nuova dottrina strategica della NATO. Occorre tuttavia mettere in rilievo che, in pratica, durante la discussione pubblica sull’Afghanistan, il confronto tra i Paesi alleati è stato concentrato su un’altra questione, quella della consistenza e dei compiti dei vari contingenti nazionali, e quanto è emerso smentirebbe i propositi dichiarati nel primo punto della “*ISAF’s Strategic Vision*”.

Come noto, quello relativo ai contingenti militari è un tema molto delicato, attorno al quale si è palesemente manifestata la divisione interna all’Alleanza, e al Vertice in Romania si è assistito a uno spettacolo già visto. La delegazione statunitense ha rinnovato agli alleati europei l’invito ad inviare più truppe in Afghanistan, che possano soprattutto essere impiegate nelle aree più “calde” del Paese, e a ridurre i *caveat* pendenti sui mandati delle loro forze in teatro. Da parte sua, il Presidente Bush ha assicurato che gli USA schiereranno in Afghanistan, nel 2009, un numero consistente di truppe. È stato posto in rilievo<sup>10</sup> che il prossimo anno la carica di Presidente degli Stati Uniti non sarà più ricoperta da Bush, ma questi ha affermato con sicurezza che chiunque gli succederà avrà a cuore la crisi afghana e non potrà venir meno a tale impegno. La risposta degli altri Paesi non si è fatta attendere. La Georgia, Nazione aspirante alla *membership* NATO, si è offerta di mettere a disposizione di ISAF 500 militari da impiegare nelle regioni a sud e ad est del Paese, la Polonia 400 uomini e otto elicotteri, la Repubblica Ceca 120 elementi delle forze speciali e l’Azerbaijan 45 soldati. La notizia più rilevante ha riguardato sicuramente la Francia; il Presidente Nicholas Sarkozy ha promesso l’invio di altri 1.000 militari ma il numero è stato successivamente ridotto a 700<sup>11</sup>. Gli altri maggiori alleati europei, invece, si sono mantenuti su posizioni più vaghe;

---

<sup>7</sup> V. le dichiarazioni rilasciate da Barnett Rubin alla IPS in CIOBANU C., “*More, but of what*”, cit.

<sup>8</sup> Secondo il prof. Peter Van Ham, in questa delicata fase storica e di fronte alla sfida rappresentata dall’Afghanistan, è necessario che la NATO provveda a un ulteriore rinnovamento radicale formulando un nuova dottrina strategica, menzionando come punto di riferimento addirittura le periodiche “trasformazioni” della pop star americana Madonna (VAN HAM P., “*NATO and the Madonna Curve: why a new Strategic Concept is vital*”, NATO Review, aprile 2008).

<sup>9</sup> V. POLITI A., “*Vertici NATO e Usa-Russia: rimescolio in agrodolce*”, <http://limes.espresso.repubblica.it/>, 7 aprile 2008.

<sup>10</sup> “*Bush peldges more troops for NATO Afghan force*”, REUTERS, 5 aprile 2008.

<sup>11</sup> La proposta della Francia, inoltre, è stata l’unica ad essere stata espressa pubblicamente durante il Vertice dal Capo dello Stato, mentre le offerte degli altri Paesi sono state rese note da altre fonti. “*1,800 NATO troops for Afghanistan*”, AFP, 5 aprile 2008.

la Grecia e l'Italia, affiancate in questo anche dalla Romania, hanno reso noto che metteranno a disposizione *team* per l'addestramento delle forze di sicurezza afgane, ma le decisioni effettive al riguardo sono state rinviate a un momento successivo. Ciò vale soprattutto per l'Italia, in attesa di eleggere un nuovo governo<sup>12</sup>.

Complessivamente, pertanto, dal Vertice di Bucarest la missione ISAF ha ottenuto la promessa dell'invio di rinforzi per circa 1.800 militari, ma ancora una volta - come già accaduto in occasione del summit di Noordwijk, in Olanda, nell'ottobre 2007 - si può affermare che si è trattato di un gesto prevalentemente simbolico da parte di alcuni Stati membri, in quanto poco determinante per l'esito delle operazioni in teatro, per due ordini di ragioni. In primo luogo, perché secondo le dichiarazioni del Generale Dan McNeill, comandante di ISAF, data la vastità del territorio e le sue caratteristiche orografiche, occorrerebbe per il successo della missione un numero di uomini dieci volte superiore a quello attuale, che è pari a circa 47.000 unità; soprattutto, c'è bisogno di forze che possano essere impiegate nelle province meridionali e orientali in operazioni di *counterinsurgency*<sup>13</sup>. Inoltre, incrementare l'attuale dispositivo di ISAF con altri 1.800 militari non consentirà di certo il salto di qualità auspicato dai comandanti della missione, anche perché solo una parte delle unità in afflusso (per un totale di circa 1.000 unità) sarebbe destinata alle aree dove sono più intense le azioni di combattimento mentre il resto verrebbe impiegato nelle regioni settentrionali, relativamente più sicure, o per l'addestramento delle forze di sicurezza afgane. Per di più, non pochi dubitano delle capacità operative e dell'esperienza dei militari georgiani, la cui interoperabilità con i colleghi della NATO potrebbe creare molti problemi. È emblematico, in tale contesto, il caso della Francia; i rappresentanti di Parigi, infatti, hanno dichiarato che invieranno i rinforzi nella parte orientale del Paese, in località poco distanti da Kabul, dove opera attualmente il contingente nazionale, in modo da consentire alle forze USA impiegate in tali località di spostarsi più a sud (verosimilmente nella provincia di Kandahar) e sostenere gli alleati impegnati in prima linea nei combattimenti contro i gruppi taliban<sup>14</sup>. Risulta anche evidente che i rinforzi promessi per le operazioni in teatro provengono, se si esclude la Francia, tutti da Paesi dell'ex Patto di Varsavia, membri recenti, se non addirittura aspiranti, dell'Alleanza Atlantica. Ciò vuol dire che ancora una volta le principali Nazioni europee, quelle appartenenti al nucleo "originario" della NATO o che vi hanno aderito da molto tempo, non si sono scostate dalle loro posizioni iniziali malgrado il lungo dibattito/scontro che da mesi sta inasprando i rapporti tra gli alleati a causa del diverso livello di partecipazione alle operazioni, in particolare a quelle con maggiori livelli di rischio. Stati quali la Germania, l'Italia, la Spagna non hanno promesso incrementi significativi dei loro contingenti e non hanno ritirato i *caveat* che sinora ne hanno limitato l'impiego. Sotto questo aspetto anche il contributo della Francia perde valore se si considera che, sebbene sia stato annunciato l'invio di nuovi soldati, essi opereranno comunque con un mandato ristretto, continuando a limitare le possibilità di manovra del COMISAF.

---

<sup>12</sup> Il Primo Ministro UK Gordon Brown ha dichiarato che il Governo britannico tiene in considerazione l'ipotesi di inviare in teatro ulteriori 200 truppe se le circostanze lo meriteranno (COUGHTLIN C., "Postering over Afghanistan puts NATO at risk", Telegraph, UK, 4 aprile 2008); tale affermazione lascia supporre che l'eventuale contributo del Regno Unito sarà subordinato al livello dell'impegno di cui gli alleati daranno prova, così come asserito in precedenza (a Noordwijk) dagli altri Paesi impegnati nelle regioni afgane dove l'attività dei gruppi eversivi è più intensa.

<sup>13</sup> COUGHTLIN C., "Postering over Afghanistan puts NATO at risk", cit.

<sup>14</sup> "1,800 NATO troops for Afghanistan", cit.

Durante il Vertice di Bucarest, quindi, i Paesi NATO hanno posto, almeno in teoria se non proprio nei fatti, le basi per un cambiamento di strategia. Ad ogni modo è evidente che, per sperare di ottenere risultati importanti in Afghanistan, oltre a definire una nuova strategia l'Alleanza dovrà comunque superare le proprie divisioni interne e adottare finalmente un approccio comune alla missione, senza sperare di poter trovare la soluzione al problema nella sola cooperazione con l'ONU, le altre organizzazioni internazionali e le istituzioni afgane. Nel frattempo, si potranno verificare le possibilità di mettere in pratica la proposta della strategia "comprehensive", valutando l'effettiva disponibilità sia della comunità internazionale che degli stessi Stati membri della NATO; a giugno, ad esempio, si svolgerà a Parigi la Conferenza dei Paesi donatori per l'Afghanistan che costituirà un primo banco di prova delle decisioni assunte durante il summit in Romania.

Nei prossimi mesi sarà possibile, probabilmente, conoscere almeno nelle linee generali il contenuto del rapporto circolato tra le delegazioni NATO che partecipavano al Vertice. Si tratta di un documento attorno al quale viene mantenuto un forte riserbo, forse perché comprendente decisioni di carattere tecnico e operativo che potrebbero compromettere la sicurezza delle forze schierate in Afghanistan, o perché conterrebbe il piano di uscita (*exit strategy*) di ISAF dal Paese. Per ora sono state riportate solo alcune supposizioni riferite dal quotidiano tedesco *Der Spiegel*, che è stato il primo a dare la notizia dell'esistenza del rapporto<sup>15</sup>. Tali congetture non hanno ricevuto alcuna conferma e gli autori del documento, alla cui produzione la Germania avrebbe dato un contributo molto importante, si sono limitati a dichiarare che esso contiene «una lista di punti di riferimento concreti per la strategia della NATO in Afghanistan»<sup>16</sup>. Stando a quanto riportato da *Der Spiegel*, alcuni di tali "riferimenti concreti" potrebbero riguardare il livello di preparazione che dovrebbe essere raggiunto dalle forze afgane perché assumano la responsabilità della sicurezza del Paese, sostituendo in tale compito quelle di ISAF. Visto che uno degli obiettivi dichiarati dalla NATO nella "ISAF's Strategic Vision" è quello di sostenere la formazione, entro il 2010, di un esercito afgano forte di 80.000 uomini, si potrebbe dedurre che l'Alleanza preveda di lasciare il Paese entro tale data o poco dopo. Tuttavia, la scadenza del 2010 è troppo vicina per immaginare che l'ANA possa conseguire in così poco tempo una adeguata operatività e la piena autonomia (cioè la capacità di condurre operazioni di vasta portata senza il supporto tattico e logistico delle unità NATO); inoltre, il ritiro dal Paese entro in 2010 sarebbe in contrasto con quanto ribadito in più occasioni dalla stessa Alleanza Atlantica, che ha sempre definito la missione in Afghanistan un impegno a lungo termine.

---

<sup>15</sup> GEBAUER M., "Does NATO want out of Afghanistan?", *Der Spiegel*, 4 aprile 2008.

<sup>16</sup> V. GEBAUER M., "Does NATO want out of Afghanistan?", cit.